PROPUESTA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Mañana es demasiado tarde!

PROPUESTA DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

REPUBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños

¡Nueva Era!

Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo

PROPUESTA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN
www.fundacionenriquebolanos.org

Diseño y realización: Roberto Zúñiga L.
Carla Rodríguez D.
Roberto D. Zúñiga S.
Inti Ocón R.

Fotografía: Oscar Navarrete
Roberto Fonseca
Roberto Zúñiga L.

Cuidado de Edición: Roberto Fonseca

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Contenido

	El Proceso de consulta	i
Capítulo I:	Tomando una ruta mejor	1
Capítulo II:	La Política Macroeconómica	41
Capítulo III:	La competitividad como Estrategia de Reducción de la Pobreza	57
Capítulo IV:	Hacia una Política Social integral y sostenible	163
Capítulo V:	Infraestructura	235
Capítulo VI:	Las Potencialidades y la Marginalidad de los Territorios	255
Capítulo VII:	Nuevo Enfoque del Gasto Público	299
Capítulo VIII:	Otras Reformas Institucionales	307
ANEXOS		
Anexo 1:	Matriz de acciones públicas	353
Anexo 2:	Mapas	367
Anexo 3:	Cartera de Proyectos	393
Anexo 4:	Sostenibilidad Fiscal y Sostenibilidad Externa	423
Anexo 5:	Siglas y Acrónimos	443

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El proceso de consulta

PROPUESTA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Antecedentes

Para tener una mejor idea del proceso de consulta sobre el cual se basa el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es importante reconocer la labor emprendida durante la administración anterior en referencia a la consulta nacional que llevó a la elaboración de la ERCERP. La consulta a nivel local que fundamenta los lineamientos estratégicos aquí presentados se apoyaron del proceso previo de la ERCERP.

El gobierno inició en 1997 una consulta con los partidos políticos, la comunidad empresarial, sindicatos, iglesias, universidades, asociaciones de profesionales, movimientos de mujeres y las organizaciones comunitarias con el fin de conseguir un amplio apoyo a sus políticas. En 1998, el gobierno inició un diálogo sobre la reforma del sistema de salud a la misma vez que desarrollaba una nueva estrategia de educación con aportes de amplios segmentos de la sociedad.

Las consultas con los Grupos Consultivos demostraron ser útiles en la expansión del proceso participativo. En 1998, el gobierno enfatizó ante el Grupo Consultivo de Ginebra, el creciente consenso nacional de que el desarrollo rural era clave para el progreso del país. A finales de ese mismo año el gobierno presentó en Washington el plan de reconstrucción después del Huracán Mitch, que fue ratificado y apoyado en el Grupo Consultivo de Estocolmo, en mayo 1999.

La formulación de la ERCERP se benefició de estos procesos previos de consulta. Los mismos influyeron en el desarrollo de mecanismos de retroalimentación gubernamental y a una mayor interacción entre todos los consultados, así como en el establecimiento de un mecanismo de consulta más formal. El gobierno reaccionó creando el CONPES en 1999, cuya base legal es la Constitución de la República, a fin de servir como caja de resonancia para las demandas de la población y la sociedad civil.

El gobierno fijó metas específicas, identificó, articuló programas, y creó sistemas para supervisar y evaluar los programas. Con asistencia del BM y e aporte de los diferentes ministerios, se seleccionaron los programas para incluirlos en el presupuesto del año fiscal 2001. El principal resultado de este esfuerzo fue la ERCERP de agosto del 2000, que detallaba la estrategia. La ERCERP fue evaluada por el FMI y el BM como parte de la documentación presentada por Nicaragua para alcanzar el punto de decisión de la iniciativa HIPC en diciembre del 2000.

Tal como quedó expresado en la ERCERP, el gobierno "reconoce la necesidad de fortalecer este pilar [de crecimiento económico] en cuanto a la capacidad de investigación, definición de políticas e implementación[1]". Siguiendo ésta necesidad, la Secretaría de Coordinación y Estrategia (SECEP) presentó ante la sociedad nicaragüense y la comunidad internacional un primer

1 Gobierno de Nicaragua.- Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, página 68, julio 2001.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

borrador de la propuesta de la Estrategia Nacional de Desarrollo, en diciembre del 2002. Las valiosas recomendaciones y sugerencias han sido incorporadas.

La construcción participativa del Plan Nacional de Desarrollo

El proceso se concibió y diseñó como un esfuerzo orientado a facilitar un clima propicio para motivar a la sociedad a reflexionar sobre la realidad nacional y despertar, en la conciencia individual y colectiva, la convicción de hacer transformaciones profundas en la manera de hacer las cosas para lograr reorientar las tendencias negativas actuales hacia un mejor futuro común.

Se convocó, desde la Presidencia, a un proceso participativo para definir un Plan Nacional de Desarrollo, a la vez que se estructura un Sistema Nacional de Participación Ciudadana. El objetivo es construir una alianza estratégica entre gobierno y sociedad, dirigida al desarrollo y la democratización, a partir de la gobernabilidad y la corresponsabilidad.

La metodología de planificación-gestión

La planificación-gestión es una metodología fundamentada en la experiencia y dirigida a mejorar las prácticas sociales de gestión del desarrollo. Esta metodología ayuda a actuar y a gestionar los acuerdos mediante procesos de planificación y a responsabilizar las decisiones de futuro en este proceso para que los planes sean una realidad.

La metodología comprende tres etapas: una primera Preparatoria, una segunda de Ejecución Estratégica y una tercera de Reformulación-Ajuste.

La idea central es la de construir un Plan que, en una primera etapa, está plasmada en esta propuesta, y cuyo contenido será enriquecido en el proceso de consulta. Esto es clave para que se establezcan las responsabilidades de cada quien en el plan, ya que se parte de una idea sin haber definido cómo se puede concretar, así que en el proceso se puede incluir la visión de cada participante y asumir la que parezca mejor.

El rol de cada actor es flexible, no es único, no se inicia con un compromiso ni con un estereotipo, se inicia con actitudes y roles vigentes. En el proceso se decidirá qué rol es más coherente con la práctica, las aspiraciones y capacidades.

El resultado de esta etapa es una agenda de consenso para las siguientes etapas.

En una segunda etapa el escenario es más formal. Una vez establecidos de común acuerdo las reglas del juego; y aunque no se sepa por anticipado el resultado del proceso, se sabrá por cuál mecanismo: el mecanismo es la metodología; y sus reglas y procedimientos también son parte del proceso de acuerdo-consenso.

Esta etapa es la etapa de negociación, de concertación operativa y de realización de acciones comunes, en ella se trabajarán en conjunto para lograr que los planes se hagan realidad; en esta etapa se determinan los compromisos y se hacen cumplir los compromisos propios y ajenos.

En una tercera etapa, la asociación para la gestión se habrá materializado, un proceso de fusión entre conceptos, método y acción se habrá corporizado en el grupo de actores, que, como un solo actor, es conducido y orientado hacia las transformaciones en el modelo decisorio y la cultura política, que son parte fundamental del PND.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La concepción de la planificación-gestión como un proceso único e integrado se sostiene en la necesidad de elaborar estrategias viables. La propia construcción del espacio para la aplicación de la metodología constituye en sí mismo un primer cambio estratégico.

Las condiciones en que se promueve el PND

En primer lugar existe una voluntad política explícita y firme del gobierno para lograr acuerdos estables y duraderos, entre los diferentes actores públicos y privados, y entre los diferentes sectores sociales y económicos, que nos permitan avanzar hacia el desarrollo nacional. Esa voluntad no es sólo política, trasciende hacia la formulación del Presupuesto General de la República, sobre todo en su componente de Inversión Pública, pues el Gobierno tiene la determinación de que las inversiones que se hacen territorialmente sean definidas desde los territorios.

Ya se ha dedicado tiempo a la preparación del escenario de planificación, se hizo en las diferentes sesiones de trabajo convocadas desde la Presidencia con los territorios y sectores del país. Sesiones que se realizaron en base a la metodología propuesta como un primer ejercicio o entrenamiento mutuo.

El Gobierno espera que los actores sociales y económicos, como parte de su participación en el proceso, realicen sesiones de trabajo independientes para acordar sus recomendaciones y aportes al Plan Nacional de Desarrollo, para definir su participación en el desarrollo territorial y nacional, y para nombrar sus delegados a las instancias de concertación, planificación y gestión departamentales y regionales.

La primera etapa

Como se mencionó al inicio los procesos de consulta no son nuevos. Desde hace años se ha tratado en Nicaragua de generar acuerdo sobre el futuro común. Las acciones más recientes son el proceso de formulación de la "Visión de Nación" y el proceso de consulta de la ERCERP, aunque también ha habido una serie de procesos autónomos impulsados a iniciativa de sectores sociales y económicos, tanto a nivel nacional como territorial, entre ellos: la Estrategia de Conservación y Desarrollo de Nicaragua (ECODESNIC, 1992), la Política de Participación Ciudadana, la planificación estratégica municipal, los planes sectoriales, los planes estratégicos de la RAAS y Río San Juan, la "Nicaragua que queremos" de la Coordinadora Civil (CC) y muchos más.

El actual proceso de planificación-gestión ya se inició; a nivel nacional se realizaron eventos sectoriales convocados por el Presidente de la República, se hicieron sesiones de trabajo con los sectores miembros del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) y del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), los Poderes del Estado, y los partidos políticos; en los departamentos y regiones del país se realizaron sesiones de trabajo con el personal del Ejecutivo en cada territorio y se organizaron foros entre los actores sociales y económicos de cada región y de cada Departamento.

En esta primera etapa se promovió la integración de instancias territoriales de concertación, planificación y gestión, lo que hizo en conjunto, analizando la realidades, percepciones y expectativas, revisando el esquema básico delineado en el documento "Bases para una Nicaragua Próspera"; definiendo la visión del territorio para el 2008 y para el 2028 y estableciendo acuerdos

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

básicos para integrar el escenario de planificación-gestión de cada territorio.

En esta etapa también maduró la visión del Gobierno, de los sectores, de las instancias territoriales y se generaron debates sobre la pertinencia de un plan de largo plazo. Se suscitaron críticas al proceso, lo que ha iniciado un intercambio enriquecedor que pone en evidencia las potencialidades y retos para la Nación.

Se descentralizó un importante acervo de información pública que facilita a los actores participantes incrementar su conocimiento sobre las condiciones del país y la magnitud de los retos a enfrentar para su desarrollo.

Hace falta formalizar los escenarios de planificación-gestión que se decidió organizar, como resultado de los foros, en todos los territorios. Algunos territorios ya han avanzado en la integración de sus instancias de gestión participativa del desarrollo, encabezan la lista Río San Juan y la RAAS que ya cuentan con planes estratégicos de desarrollo concertados por iniciativa propia; le siguen la RAAN, Rivas, Jinotega, León, Carazo, Boaco y Nueva Segovia, territorios que ya cuentan con espacios de concertación para la planificación de su propio desarrollo, lo que reafirma la opción que se promueve y alienta a seguir por este camino.

También hace falta concertar acciones con nuestros socios internacionales, que juegan un papel importante en el apoyo de nuestros planes y que también deben relacionarse y tomar acuerdos entre ellos, para que su apoyo sea más efectivo y contribuya mejor al alcance de nuestros objetivos como Nación y como parte de la comunidad internacional.

La meta es que la primera etapa se concluya en todos los territorios y sectores en noviembre de este año, de manera que en diciembre se pueda contar con un acuerdo nacional básico, el Plan Nacional de Desarrollo y con instancias de planificación-gestión para realizarlo en todos los territorios y sectores del país.

Las acciones del proceso en la primera etapa

LOS FOROS TERRITORIALES

Se realizaron con el apoyo de la dirección ejecutiva del CONADES y se definieron las listas de participantes con el apoyo de las asociaciones de municipios y otras instancias de asociatividad territorial como el CODESO en Río San Juan, el CODESCA en Carazo y el CONDELEON en León.

PLANTEAMIENTO

Conocer la percepción y las expectativas de los actores.

Analizar la propuesta del Gobierno.

Establecer prioridades territoriales, la visión del 2008 y del 2028 definiendo metas sociales, económicas, ambientales y organizativas para cada territorio.

Definir instancias de gestión participativa del desarrollo en el Departamento o región, sus integrantes, su misión, los mecanismos de decisión, el rol de los y las participantes y el apoyo esperado del gobierno.

REALIZACIÓN

Se convocaron y realizaron foros en los 17 territorios. (Ver cuadro 1).

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Hubo un 85% de efectividad global de participación en relación a la convocatoria, lo que es alto en procesos de este tipo y más aún con el clima político tan poco favorable, pero no fue tan efectiva la participación en cuanto al peso relativo de los sectores convocados, sobre todo en cuanto al sector empresarial, pues participó sólo un 40% de los convocados, mientras las delegaciones del Ejecutivo fueron mayores que las convocadas.

Las preocupaciones, aportes, prioridades y demás resultados de estos foros, se abordan en el documento de "Prioridades territoriales y sectoriales" del PND.

LOS FOROS SECTORIALES

Las sesiones con representantes nacionales de los sectores sociales y económicos se organizaron en siete foros: alcaldes, adolescentes, jóvenes, mujeres, movimientos sociales (ambientalistas, indígenas, ONG), empresarios y sindicatos.

Estas sesiones se convocaron con el apoyo del CONPES y se realizaron después de sistematizar los resultados de los foros territoriales, por lo que en ellas se presentó una versión más avanzada del PND que incorporaba los aportes territoriales.

Las organizaciones que trabajan con adolescentes impulsaron un proceso especial con los estudiantes de secundaria; el resto de los sectores sesionó en Casa Presidencial.

SESIONES CON DELEGADOS DEL EJECUTIVO

Planteamiento

Promover gabinetes departamentales

Analizar la cartera de Inversión Pública

Definir una Visión Departamental

Realización

Se realizaron siete sesiones de trabajo con los delegados y delegadas de todas las dependencias del Ejecutivo de los Departamentos y regiones autónomas.

CUADRO NO. 1: ASISTENCIA

Sectores	Invitados		Asistieron		Efectividad de Asist. (%)
	Total y Composición %		Total y Composición %		
Sectores sociales y ONG	489	43.05	414	42.86	85%
Delegados del Ejecutivo	240	21.13	287	29.71	120%
Gobiernos Locales	151	13.29	145	15.01	96%
Empresarios	226	19.89	90	9.32	40%
Autoridades Regionales	30	2.64	30	3.11	100%
Totales	**1136**		**966**		**85%**

La segunda etapa

Prevista a iniciarse en el 2004, dentro del proceso iniciado en el 2003, es la etapa de ejecución plena del Plan Nacional de Desarrollo. En este año 2004 se concretará la gestión del futuro común, se fortalecerán las estructuras democráticas participativas y se definirán, en la práctica y con mayor precisión, cada una de las tareas individuales y sociales que constituyen el camino hacia el desarrollo integral de Nicaragua.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

CUADRO NO. 1: ASISTENCIA

	Cho	Car	Riv	Leo	Est	Chi	Man	Mas	Nª S	Mat	Gra	Boa	Jin	RSJ	Mad	RAAN	RAAS	Total
MIFAMILIA	3	2	1	2	1	3	3	2	2	1	1	1	1	2	2	1	3	31
MINSA	2	2	1	1	2	1	1	2	0	1	1	1	1	2	1	1	1	21
MECD	1	4	1	2	1	1	0	1	1	2	1	2	1	1	1	1	0	21
MAGFOR	2	2	2	3	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	19
INIFOM	2	0	1	4	3	1	0	0	2	1	1	1	1	1	1	0	0	19
MARENA	1	4	1	1	1	2	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	18
MINGOB	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	17
MTI	3	2	1	1	1	2	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	16
MITRAB	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	13
ENACAL	2	2	1	0	0	1	2	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	13
INAFOR	2	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	12
INTUR	1	1	2	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	11
MHCP	2	0	1	2	1	0	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	11
IDR	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	NA	1	0	0	10
Policía	1	2		1	1		1	1	1	1						1		10
INSS	2	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	9
OTR	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	0	7
INETER	0	2	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
INTA	1	1	1	1	NA	1	0	1	NA	NA	0	0	NA	NA	NA	0	0	5
Sec.Pres.	0	NA	4	NA	NA	0	0	0	NA	NA	NA	0	NA	1	NA	0	0	5
INJUDE	0	NA	NA	NA	1	3	0	0	NA	NA	NA	0	0	NA	NA	0	0	4
MIDEF	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1	NA	4
Inst. Cultur			3															3
MINREX	2	NA	NA	NA	NA	0	0	0	NA	NA	NA	0	NA	NA	NA	0	0	2
Total	31	29	27	25	18	18	16	15	15	14	14	13	12	12	10	13	5	287

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo I
Tomando una ruta mejor

PROPUESTA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

1. Introducción

La situación actual del país es inaceptable para la mayoría de nosotros. El escenario económico, social, ambiental e institucional, para los próximos años, construidos sobre la base de continuar haciendo las cosas como en el pasado, en vez de indicar mejoras en las condiciones de vida para lo nicaragüenses indican que la situación en el mediano plazo se podría empeorar. La ruta del pasado está agotada. Necesitamos cambiar, reformar la manera en que los nicaragüenses hemos manejado el país. Tenemos que tomar otro rumbo.

Ese rumbo alternativo, que conduce a nuestro país, a la mayoría de la población, a una situación realmente mejor, existe. El propósito de esta propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND), es compartir con todos la ruta, que en consulta con muchos nicaragüenses, hemos identificado para construir un futuro diferente, un futuro digno y de bienestar para todos.

Tenemos que ponernos de acuerdo hacia dónde queremos ir y cuál es la mejor ruta. Tenemos que expresar nuestras opiniones, pero tenemos que escucharnos. Todavía más importante: tenemos que tener todos —gobierno, poder judicial, poder electoral, asamblea, partidos, empresarios, trabajadores, pequeños productores del campo y la ciudad, profesionales y técnicos, ricos y pobres, jóvenes, hombres y mujeres— la voluntad y la decisión de iniciar este recorrido hacia el bienestar.

El camino es largo y especialmente al principio está lleno de dificultades, de pendientes, huecos y derrumbes. No hay atajos para llegar más rápido. Los atajos y desvíos nos pueden llevar al sitio de partida, o aún peor, más atrás. Esta es una ruta en la que hay que tener muchas precauciones y alertas, pues hay curvas cerradas y precipicios a ambos lados. Hay falsos rótulos de carretera. En algunos lugares no hay puentes y tenemos que construirlos; y en otros casos se han destruido. No hay ruta fácil ni manera mágica de llegar a la meta. Lo fácil y lo mágico sólo nos puede conducir a precipitarnos en un abismo.

Este camino solamente se puede recorrer acompañados y con los ojos bien abiertos, tenemos que viajar juntos y tenemos que tener un consenso permanente sobre cada una de las continuas bifurcaciones con las cuales nos vamos a encontrar. En el camino nos vamos a encontrar con individuos que nos van a querer engañar, que nos van a decir que por aquí hay una vía más fácil y nos van a poner espejismos.

La parte clave de esta vía para el bienestar de las grandes mayorías son los primeros kilómetros. Confundirse ahí, desde el principio, es peligroso, porque nos puede llevar tempranamente contra un paredón. Es por eso que tenemos que ponernos de acuerdo primero en reconocer que el camino que hemos llevado es el equivocado; y una vez aceptado esto, ponernos de acuerdo como país de qué manera y cuáles son los siguientes

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tres kilómetros que vamos a seguir. Este camino -complicado al inicio- pronto nos llevará a una ruta mejor, por la que podremos ir más de prisa; pero sobre todo, podremos viajar todos con más comodidad, es decir, poco a poco vamos a ir disfrutando de más bienestar.

Pero esto no será suficiente. Después de esos tres kilómetros tendremos un cambio en la conducción de este gran vehículo, tendremos nuevos conductores. Los que nos sucederán tienen que estar claros de la meta final a la que todos queremos ir. Tendrán que ir más despacio o más rápido, capear los hoyos más suavemente o más bruscamente, pero sobre todo deberán continuar sobre el camino recorrido y mantenerse en la dirección del bienestar.

Ya hemos recorrido una primera parte dura. Hemos cruzado los principales pantanos de la corrupción y sabemos cómo lidiar con ellos. Sacrificándonos todos, nos hemos ganado la confianza de nuestros abastecedores. Conocemos mejor el rumbo a seguir, hemos estudiado las lecciones del pasado, hemos aprendido de los caminos de otros que han alcanzado el bienestar. Ya estamos transitando esa ruta, estamos listos para continuar. Esta es la Propuesta.

Las Partes de la Propuesta

Este primer capítulo resume los planteamientos más importantes que componen esta propuesta. En la primera parte se describe el destino al cual iremos a terminar si es que no cambiamos la ruta del pasado. Se muestra el riesgo que tenemos de que el país sea insostenible tanto fiscal, externa, social, ambiental e institucionalmente. Viéndolo desde otro ángulo, esa ruta muestra el peligro de que el país caiga en un caos o anomia social. En un Anexo más técnico se presenta en detalle la manera en que este conjunto de escenarios fueron construidos.

Seguidamente se argumenta que lo primero para evitar esos riesgos es ponernos de acuerdo en un conjunto de creencias básicas que todos debemos compartir. Estas creencias son la piedra angular sobre la cual todo el resto de la ruta descansa. Es decir, se expresa la manera en que pensamos resolver el asunto de la libertad e igualdad de oportunidades para todos los nicaragüenses, es decir, cómo vamos a obtener empleo, bienestar social y democracia.

Después se esboza cuál debe ser la velocidad a la que tenemos que viajar y las principales maniobras y cambios de rumbo para lograr más rápidamente la meta, asegurándonos que todos la alcancemos al mismo tiempo. Se señalan la tasas de crecimiento de la economía que se requieren para hacer sostenible el país interna y externamente, y se plantea cómo esa ruta nos puede llevar a la creación de empleos para todos.

En este capítulo se ofrece un extracto del enfoque conceptual de la estrategia para alcanzar el bienestar de la población, así como para las pequeñas, medianas y grandes empresas en cada uno de los territorios del país. Se muestra la necesidad de combinar simultáneamente lo macroeconómico, lo productivo, con lo social, la infraestructura y los aspectos institucionales. Se definen cuáles son los principales obstáculos y cómo se van a eliminar, para que todos los recursos productivos puedan rendir a su máxima capacidad. La sección finaliza proponiendo los papeles que cada uno de nosotros tenemos que jugar en este Plan.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Una vez descritos los retos del país, la filosofía básica con la que se propone encarar los retos, así como la mecánica conceptual para el desarrollo, se presentan en el segundo capítulo los principios macroeconómicos propuestos para no caer en una situación de desequilibrios fiscales y externos que nos retrasen nuevamente en nuestro viaje al crecimiento, el empleo y el bienestar. Este capítulo concluye explicando la manera en que el actual gobierno ha estado conduciendo la macroeconomía y cómo piensa continuarlo haciendo por los próximos tres años.

Las principales políticas para incentivar la producción y el comercio, y con ello el empleo y el ingreso, se encuentran en el capítulo tercero de esta propuesta. Se describen las acciones principales, que el gobierno puede desarrollar en los territorios, relacionadas tanto a apoyos en el ámbito de la producción y consecución de mercados --en particular a los pequeños y medianos productores--, como de los servicios estatales y del desarrollo de la infraestructura. Sugerencias sobre el tipo de acciones que pueden ser desarrollas por los otros Poderes del Estado, la sociedad civil, alcaldías, empresas, trabajadores y otros actores sociales, también son mencionadas.

En el cuarto capítulo se muestra un sumario de las principales políticas, acciones y proyectos sociales, que incluyen educación, salud, protección social, seguridad social, agua y saneamiento, y viviendas. Especial tratamiento recibe la parte relacionada con el apoyo a los más marginados y vulnerables de nuestra sociedad. El capítulo termina con la definición de metas y los costos para alcanzarlas.

Las medidas primordiales de políticas y proyectos para el desarrollo, ampliación y cobertura de la infraestructura productiva, se encuentran descritas en el capítulo quinto. En el mismo se muestran los principales proyectos de infraestructura y cómo éstos se vinculan a los territorios.

El razonamiento y el modo específico en que se piensan ejecutar tanto las políticas productivas y de comercio, junto con las sociales y de infraestructura en cada uno de los territorios, ocupa una parte clave de esta propuesta. Esto se halla en el capítulo sexto.

El capítulo séptimo está constituido por lineamientos sobre política de inversión pública así como por los proyectos identificados hasta hoy y que cuentan con financiamiento.

Una vez establecidos con bastante detalle los retos, las metas y la ruta con sus respectivos mapas territoriales, en el capítulo octavo se argumenta el porqué todas estas políticas y acciones descritas anteriormente son insuficientes para el desarrollo y la creación de más empleos, mejores ingresos y bienestar. Las acciones anteriores pierden su efectividad si no logramos establecer en el país una nueva institucionalidad, tanto en la organización del aparato Ejecutivo, en los territorios, en lo judicial, en lo electoral y en lo legislativo.

Las acciones detalladas y su calendario de ejecución, a llevar a cabo por el actual gobierno para cumplir con este Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran en un Anexo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

2. ¿Hasta dónde podríamos llegar?

De continuar haciendo más de lo mismo, más de lo que se ha hecho en el pasado, Nicaragua corre el riesgo de caer en una situación de inviabilidad o sostenibilidad económica y social comprometida. Esto se puede apreciar al menos en cinco grandes áreas. Primero, una sostenibilidad fiscal frágil que se patentiza en una abultada deuda interna y externa que consume parte de los recursos del presupuesto de la República, recursos que alternativamente pudieran ser utilizados en otras áreas. La segunda corresponde a una sostenibilidad externa frágil al tener una de las mayores deudas con el resto del mundo por habitante, en el planeta y un déficit comercial que no sólo es grande, sino que ha venido en aumento en los últimos años. La tercera, es una insostenibilidad ambiental al estar el país haciendo uso de los recursos naturales de una manera no sostenible. Cuarto, una insostenibilidad social debido a los altos niveles de desempleo y subempleo, la elevada pobreza asociada a una alta fecundidad, desnutrición y mortalidad materna e infantil, lo que podría conducir a la sociedad nicaragüense a un nivel de conflicto inimaginable, y, finalmente, una insostenibilidad institucional por estar el Estado nicaragüense caracterizado por instituciones que no gozan desgraciadamente de la confianza de sus habitantes.

Insostenibilidad fiscal

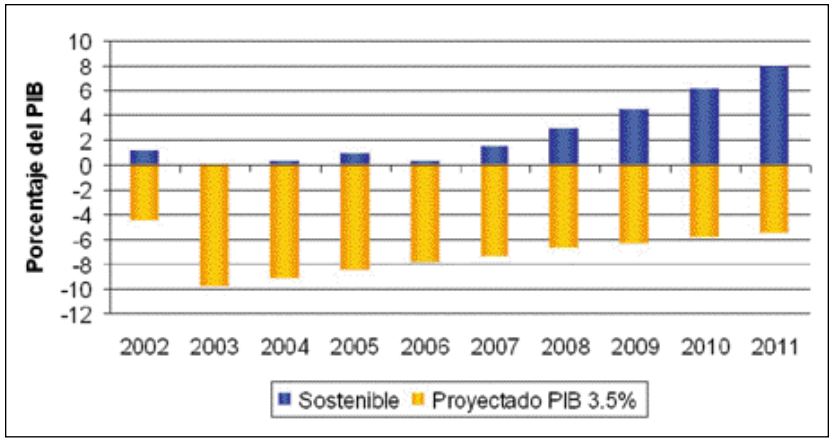
De acuerdo a modelos dinámicos de simulación del comportamiento de la economía nicaragüense para los próximos 11 años, bajo escenarios conservadores desde el punto de vista del gasto fiscal,[1] y optimistas desde el punto de recaudación tributaria,[2] muestran que a tasas de crecimiento económicas bajas --después de tomar en cuenta el déficit de la rama de invalidez, vejez y muerte del sistema previsional de seguridad social y el déficit cuasi-fiscal del BCN--, el sector público nicaragüense tiene el riesgo de ser fiscalmente insostenible. En términos prácticos, esto significa que el endeudamiento público (tanto interno como externo) tendrá que aumentar mucho más rápido que el PIB, dando lugar a aumentos insostenibles en la tasa de interés interna. Esto a su vez puede generar situaciones explosivas de endeudamiento público, es decir, que el Sector Público no pueda hacerle frente al repago de la deuda interna y externa aun en el período post-HIPC. De suceder esto, los gobiernos venideros se verían forzados a tomar decisiones difíciles y con costos sociales gigantescos: (a) desviar recursos presupuestarios valiosos actualmente asignados a la salud y la educación, al pago de intereses; o (b) aumentar más la carga tributaria; o (c) disminuir los gastos corrientes y de inversión pública a niveles fuera de toda proporción.

El gráfico I.1 muestra en la barra amarilla el comportamiento del déficit fiscal primario del sector público consolidado (como proporción del PIB), que ocurriría si la economía creciera a una tasa anual en términos reales del 3,5% y los otros supuestos mencionados. La barra azul muestra la trayectoria sostenible

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

del déficit fiscal primario del sector público. Como se aprecia, en ninguno de los años simulados el déficit estimado alcanza el déficit sostenible. Es esta diferencia la que señala los potenciales riesgos de repago de deuda, si es que no se llevan a cabo políticas macroeconómicas prudentes y no se logra el crecimiento.

GRAFICO I.1
INSOSTENIBILIDAD FISCAL



Insostenibilidad externa

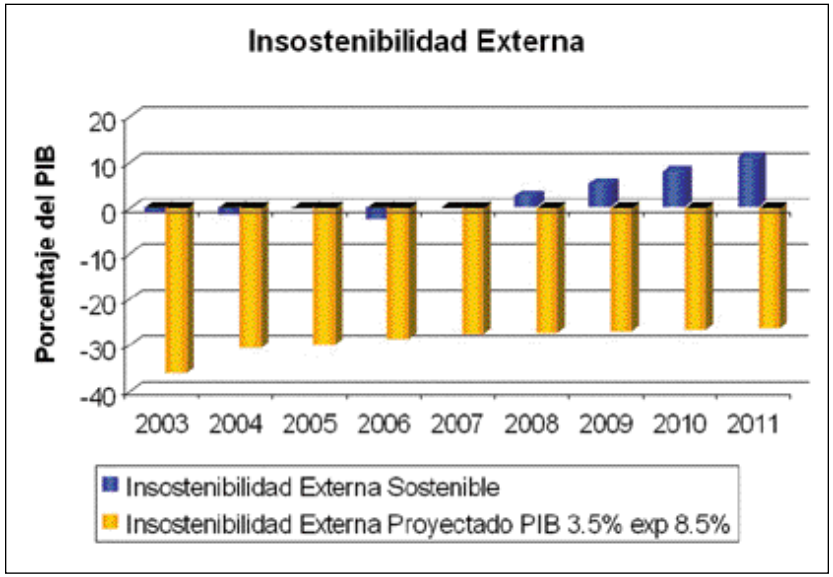
A la insostenibilidad fiscal del sector público se añaden circunstancias agravantes adicionales. Efectivamente, de acuerdo a estos mismos modelos de simulación, si las exportaciones del país crecen a tasas bajas y utilizando los mismos supuestos de bajo crecimiento del PIB, el déficit comercial de la balanza de pagos podría ser también insostenible. Esto significa que la diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios traídas a valor presente, podría ser insuficiente para hacerle frente a la deuda externa que la economía nicaragüense ha acumulado de cara al resto del mundo, aun después de haber obtenido el alivio HIPC.

Nuevamente, para evitar caer en esta situación, las opciones disponibles tendrían graves costos económicos y sociales. El BCN tendría que recurrir a transferencias fiscales del Gobierno Central o a emisión de deuda interna con el sector privado. Es decir, el problema de deuda externa, de una manera u otra, lo trasladaría a mayor deuda interna, lo que llevaría a reforzar la insostenibilidad fiscal comentada anteriormente. En palabras claras: con bajo crecimiento de la economía y con bajo crecimiento de las exportaciones, el país tiene el riesgo ser insostenible fiscal y externamente.

Similar al gráfico anterior, en el Gráfico I.2 se presenta en la barra amarilla una estimación del déficit en la cuenta corriente (expresada como porcentaje del PIB) que proviene de un crecimiento bajo del PIB y de un crecimiento igualmente bajo de las exportaciones. Nuevamente estas proyecciones asumen una política fiscal prudente. La barra azul muestra, también como proporción del PIB, el déficit comercial sostenible, es decir déficit comercial normativo. La simple comparación de ambas barras indica el riesgo que tiene el país de caer en una situación de dificultades de pago de la deuda externa, aun después del HIPC.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

GRAFICO I.2
INSOSTENIBILIDAD EXTERNA



Los ejercicios de simulación llevados a cabo para períodos largos, muestran otra circunstancia que complica la situación. Es que si se pretende aumentar la tasa de crecimiento del PIB a partir únicamente de inversión pública, Nicaragua también se volverá fiscalmente insostenible. Esto es cierto a no ser que la inversión pública promueva el crecimiento de las exportaciones y apalanque la inversión privada. Las razones de estos resultados son dos. La primera es que las exportaciones tienen un impacto positivo mucho más alto que la inversión privada y la inversión pública sobre la tasa de crecimiento de la economía. La segunda es que un ritmo más elevado y sostenido de inversión pública, no es sostenible si dicha inversión no es eficiente y no eleva el crecimiento del PIB lo suficiente para que los impuestos adicionales generados por aumentos en el PIB, compensen las erogaciones fiscales producidas por una tasa más alta de inversión pública.

La lección obtenida es fundamental: no hay sustituto del crecimiento del PIB, no hay sustituto del crecimiento de las exportaciones y no hay sustituto del crecimiento de la inversión privada.

Insostenibilidad Ambiental

La tercera circunstancia agravante surge en el ámbito ambiental y es que si se espera aumentar la tasa de crecimiento del PIB a través de una explotación irracional de los recursos naturales, el resultado será una insostenibilidad y deterioro ambiental con graves consecuencias para la salud y el futuro desempeño de la economía nicaragüense.

Solamente en 1998, durante los meses de marzo, abril y mayo, Nicaragua experimentó un total de 16,500 incendios forestales, más que el resto de fuegos en Guatemala, El Salvador y Honduras juntos durante ese período. El humo proveniente de estos incendios es el agente principal del Efecto Invernadero Antropogénico experimentado en Nicaragua, el cual es responsable del sostenido aumento en temperaturas en Managua en la última década. Los daños de salud ocasionados por la contaminación de las quemas y el aumento en la temperatura del medio ambiente, empeora la sostenibilidad fiscal ya que aumenta los gastos curativos que tiene que hacer el MINSA para tratar las afecciones respiratorias provocadas por el humo, las afecciones cardíacas que sufren muchos

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ciudadanos y las enfermedades de la piel al incrementarse la exposición a los rayos ultravioleta.

En lo que a pérdidas por erosión se refiere, se ha estimado que como consecuencia de las pendientes de las tierras agrícolas y la deforestación de los bosques, anualmente Nicaragua pierde un 0.75% de su tierra vegetal. Esta pérdida pequeña pero sostenida, definitivamente disminuye el potencial de crecimiento económico futuro, empeorando aún más la sostenibilidad económica.

La contaminación de las aguas superficiales por la disposición inadecuada de aguas negras y la contaminación de aguas subterráneas por nitritos y nitratos de origen químico, o por emanaciones volcánicas subterráneas, así como el creciente deterioro de los yacimientos de agua subterránea, anticipan el surgimiento de una crisis doble de salud pública y de escasez de agua a nivel nacional en los próximos veinte años, lo que va a aumentar considerablemente el gasto en salud curativa y en inversión pública que tendrá que hacer el gobierno en los años venideros.

El deterioro de los recursos naturales constituye una fuerza importante detrás de la sostenibilidad de la actividad productiva, particularmente la agricultura. La alta vulnerabilidad del sector agrícola ante los cambios climáticos se refleja en un estudio realizado por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA)[1], que construye escenarios de cómo el país se verá en los próximos cincuenta años si se sigue con las actuales prácticas productivas basadas en la expansión y el uso inadecuado de los recursos naturales. El estudio determina la tendencia de la deforestación utilizando como base el mapa nacional de INETER de 1983 y el mapa del Ministerio Agropecuario y Forestal del 2001. La comparación entre mapas permitió la estimación de una tasa promedio de deforestación, que además fue ajustada por las estimaciones del incremento poblacional y la demanda por granos básicos. La siguiente secuencia de mapas detalla cómo la actividad humana incide sobre las áreas verdes en el país.

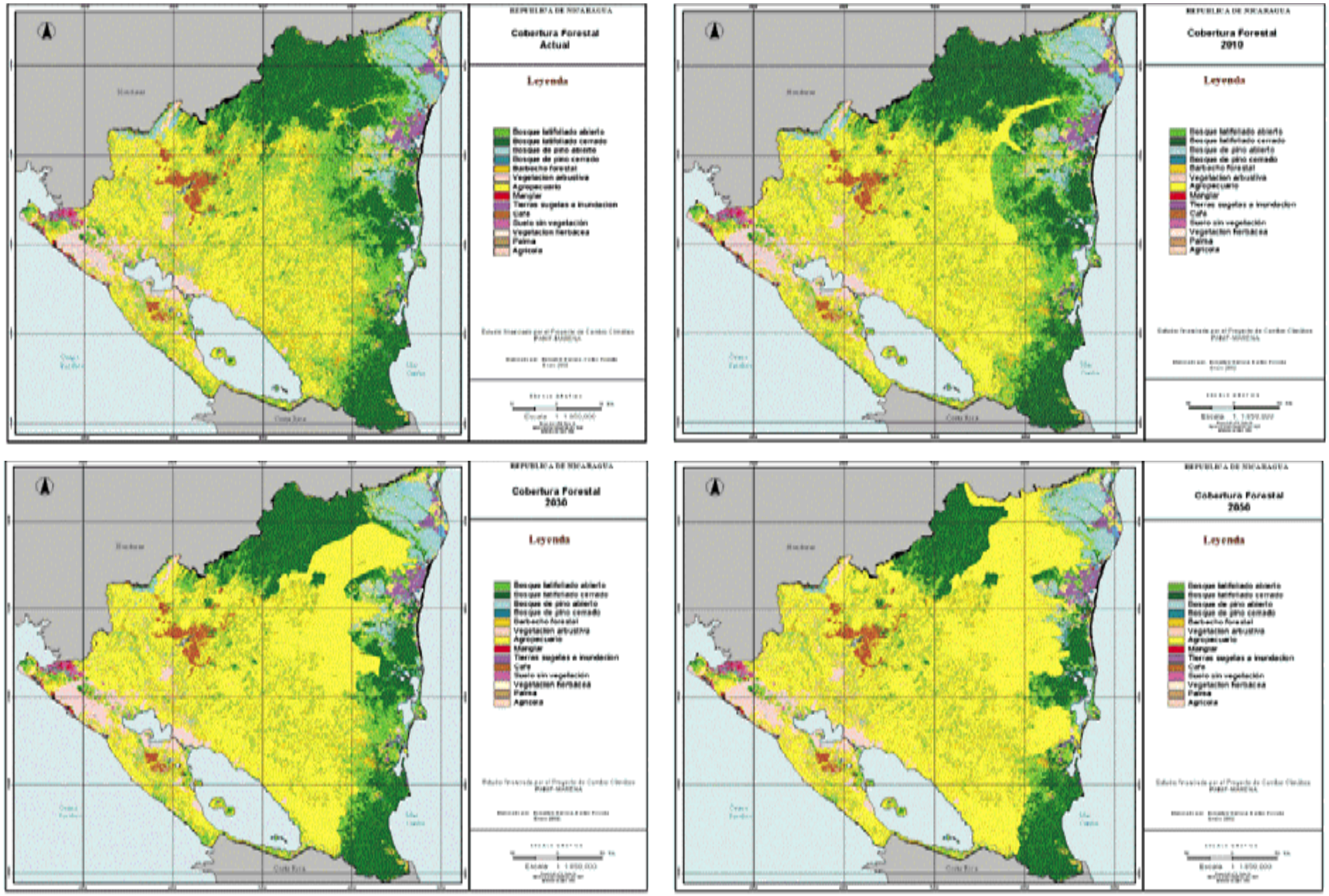
De seguir la tendencia, para el año 2050 la frontera agrícola ya habrá alcanzado completamente la Costa Caribe, quedando únicamente vestigios forestales en las áreas protegidas, que se supone permanecerán intactas durante el período, a pesar que desde ya se han registrado incursiones a estas zonas.

Para determinar de forma más concreta la evolución de las vulnerabilidades de la agricultura, el estudio del MARENA se concentró en las condiciones necesarias para la producción de maíz y frijoles. Los componentes que afectan las vulnerabilidades correspondieron a la disminución severa de rendimientos por efectos hídricos, la evolución de la temperatura y la delimitación de zonas sujetas a ser afectadas por el fenómeno del Niño o eventos extremos como huracanes y tormentas. Finalmente, las áreas verdes del mapa 3 muestran aquellas áreas sin limitaciones de suelo para la agricultura, es decir, áreas con potencial para el desarrollo agropecuario, usando el mapa de uso potencial de la tierra del MAGFOR de 1998.

Igual que en los mapas anteriores, se nota una evolución marcada de los índices de vulnerabilidad. Para el año 2050, el estudio concluye que zonas actualmente consideradas como "seguras" para la producción de granos básicos en zonas altas de Matagalpa y Jinotega serán afectadas. Casi la totalidad de los De-

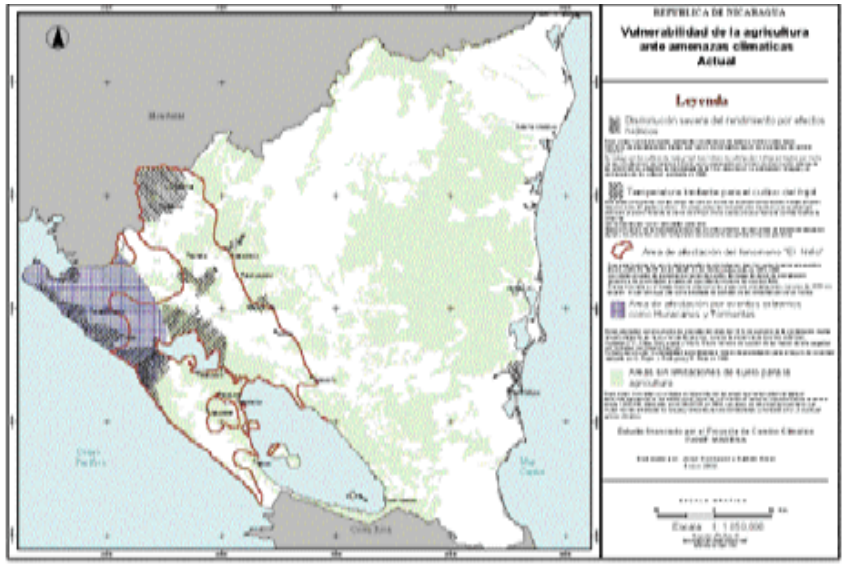
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

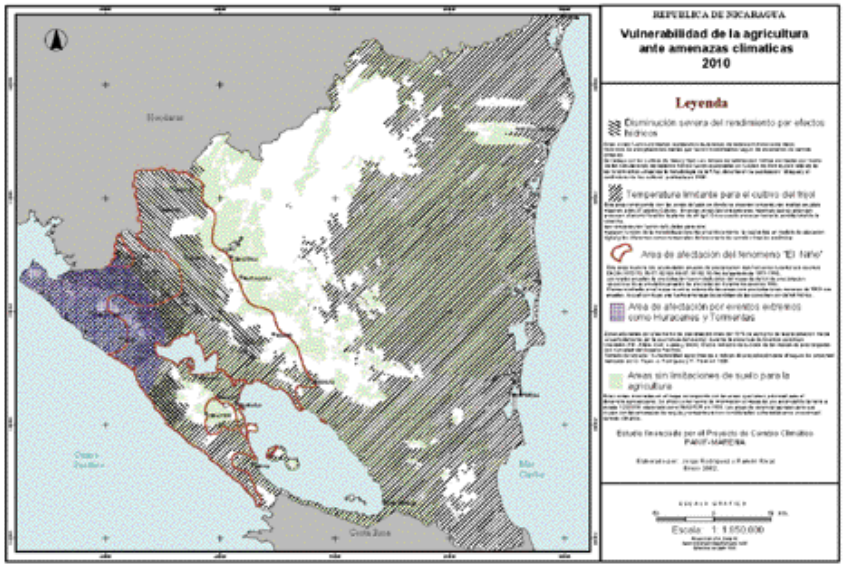
MAPA I.1 EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA FORESTAL 2003-2050

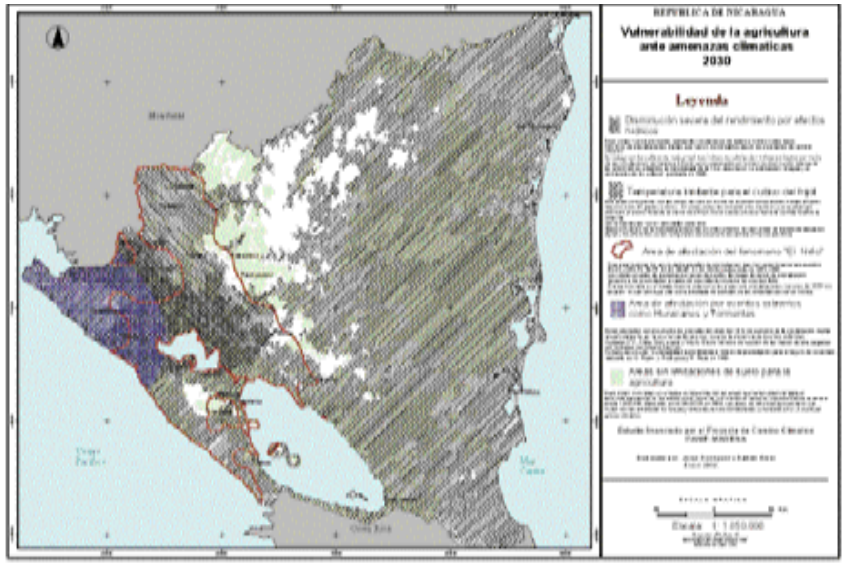


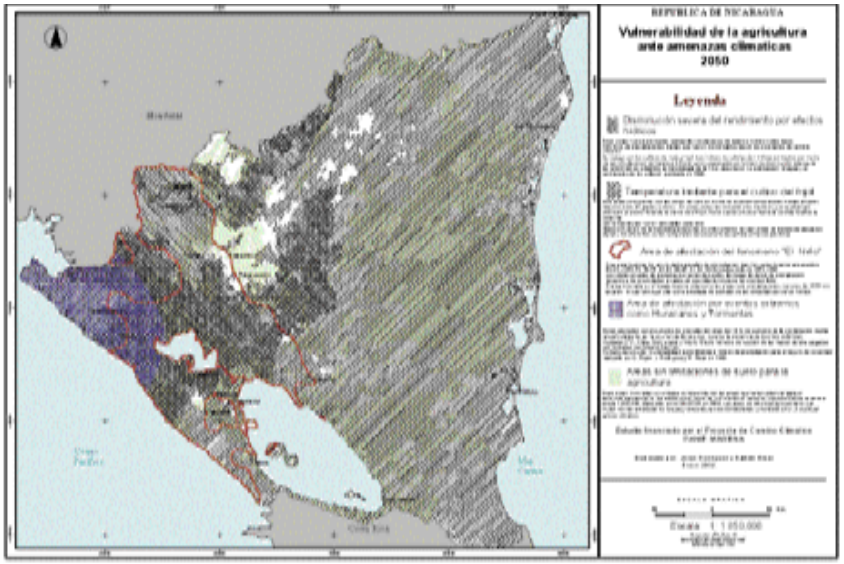
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

MAPA I.2 EVOLUCIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE LA AGRICULTURA ANTE AMENAZAS CLIMÁTICAS 2003-2050









Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

partamentos de Chinandega, León, Managua y Masaya, tendrán caídas severas en los rendimientos productivos.

Como consecuencia de las actuales prácticas, y de no hacerse nada, el estudio del MARENA concluye que se pone en peligro la producción futura de granos básicos, arriesgando de esta manera la seguridad alimentaria del país. Por el lado ecológico, se corre el riesgo de perder casi la totalidad de la diversidad biológica del país (una de las mayores del mundo) y de los recursos forestales. La deforestación traería además un desbalance hídrico que podría poner en riesgo el abastecimiento de agua para cualquier tipo de uso, a la vez que la degradación de los suelos generaría una reducción en las alternativas productivas. Finalmente, se incrementaría la incidencia de inundaciones en zonas costeras bajas, afectando humedales y esteros, así como las riquezas de los recursos hidro-biológicos.

Tal como queda detallado en el Plan, estos efectos pueden ser mitigados o incluso revertidos con políticas adecuadas de manejo, en especial en zonas de la frontera agrícola. La regulación adecuada del uso de los recursos naturales se presenta también como una acción que el Estado puede y debe fortalecer, así como la integración de los programas y proyectos en zonas potencialmente vulnerables a fin de lograr que éstas alcancen un nivel de desarrollo integral y amigable con el ambiente.

Insostenibilidad Social

De una manera crónica, encuestas que recogen las expectativas y aspiraciones de la población nicaragüense señalan que la mayoría de los entrevistados están inconformes con el rumbo que lleva el país. Desde hace mucho tiempo los problemas más importantes a los que la población demanda soluciones son: el desempleo y la pobreza. Evidentemente estas preocupaciones son reales, porque efectivamente la economía nicaragüense se caracteriza por su limitada capacidad de crecer y generar empleos productivos.

Pero peor aún, si la tasa de crecimiento de la economía medida por el PIB en el futuro permanece similar a las tasas promedios históricas de crecimiento de la economía (en la década de los ochenta fue de un –0.8 por ciento y de un 2.8 por ciento en los noventa), no se podrán generar nunca los empleos que requieren los nicaragüenses.

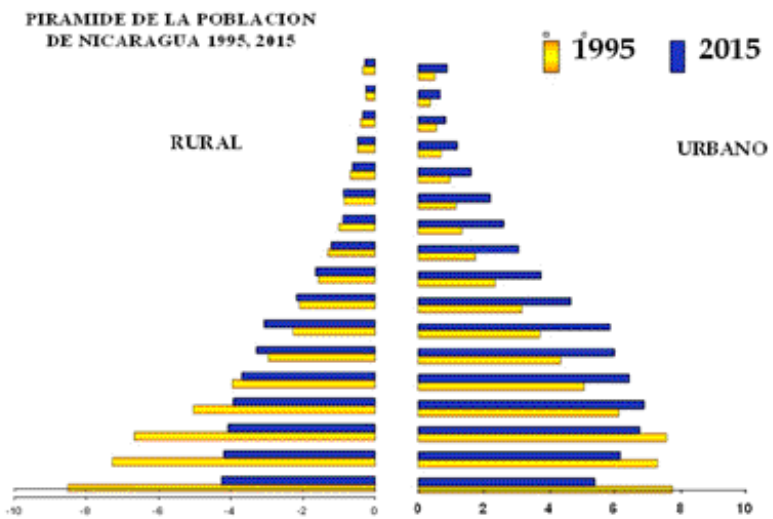
Esto no tiene que ver solamente con las bajas tasas de crecimiento de la economía, sino que también con las altas tasas de crecimiento de la población de las dos décadas anteriores (alrededor del 3% anual) y de la Población Económicamente Activa (PEA) que fue del 4.15 por ciento. Las consecuencias para el empleo de los temas poblacionales son cruciales, puesto que sobre estos fenómenos no hay políticas correctivas de corto plazo.

Es cierto que debido a que la tasa de crecimiento poblacional ha disminuido en los últimos años, Nicaragua está viviendo un cambio en su estructura poblacional y que se está produciendo lo que FNUAP llama un “bono demográfico”, es decir que la base de la pirámide poblacional (personas menores de catorce años) está, por primera vez en la historia, disminuyéndose en relación a la cantidad de personas en edades aptas para el trabajo. Esto representa un “bono demográfico” en el sentido de que la relación demográfica de dependencia

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

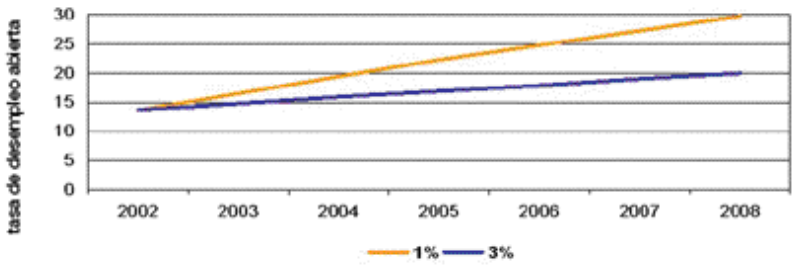
de personas menores a la población en edad de trabajar, estará también reduciéndose.

GRAFICO I.3
PIRAMIDE POBLACIONAL



Sin embargo, para los próximos quince años los grupos en edad de trabajar --los cuales nacieron antes de que se redujera la tasa de crecimiento de la población-- continuarán creciendo a las mismas altas tasas anteriores. Tomando en cuenta esas consideraciones, proyecciones razonables muestran que si la economía de Nicaragua crece solamente a tasas anuales de entre el 1% y el 3%, dado el crecimiento cierto de la PEA, nunca se podrá resolver el problema del desempleo. En el gráfico siguiente se muestran las tasas de desempleo abierto para lo próximos años.

GRAFICO I.4
TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO



En el Capítulo dedicado a la Política Social, se muestra en detalle otra dimensión de los problemas de la insostenibilidad social. Esta dimensión tiene que ver con la prestación de los servicios sociales básicos de educación primaria, analfabetismo, vacunación, mortalidad y morbilidad, disponibilidad de agua segura y saneamiento.

En la primera columna del cuadro I.1, se muestran las metas de los principales indicadores sociales al año 2015, que son los indicadores que internacionalmente se conocen como los retos del milenio. En la segunda columna se muestra los indicadores que Nicaragua alcanzaría de continuar la tendencia actual. La simple inspección de las dos columnas refleja el drama hacia el cual se podría estar moviendo el país.

La razón de la diferencia entre metas del milenio y la tendencia, tiene que ver con recursos económicos. En la primera columna del cuadro I.2 se calculan los recursos requeridos (promedios por año) para alcanzar las metas del milenio; y en la segunda columna están los recursos estimados que estarán disponibles

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

CUADRO I.1
METAS DEL MILENIO

	2015	
	tendencia	meta
escolarización primaria *(estudiantes/población en edad escolar)*	71.0	100.0
analfabetismo *(por ciento de la población)*	21.8	10
mortalidad materna *(por 100,000 nacidos vivos)*	67.0	0.0
mortalidad menores de 5 años *(por 1,000 nacidos vivos)*	32.0	22.0
mortalidad infantil *(por 1,000 nacidos vivos)*	27.0	21.0
acceso a agua segura *(por ciento de la población urbana)*	78.0	100.0
saneamiento *(por ciento de la población urbana)*	87.0	95.0

CUADRO I.2
COSTO DE METAS DEL MILENIO

	promedio 2004-2015		
	estimado	requerido	brecha
	(miles de dólares constantes de 2003)		
total costo de metas	161,183	294,538	133,356
escolarización primaria	93,674	153,980	60,306
analfabetismo	386	3,300	2,914
mortalidad materna	6,996	20,621	13,625
mortalidad infantil	7,950	22,934	14,985
mortalidad menores de 5 años	4,134	11,915	7,781
agua segura	23,548	34,173	10,625
saneamiento	11,774	17,087	5,313

hasta el año 2015. La diferencia entre los recursos requeridos y los que van a estar disponibles es realmente grande.

Es cierto que el país necesitará más apoyo internacional, pero nunca será suficiente. Para lograr esas metas, para que más y más personas puedan gozar de los servicios sociales, tenemos que cambiar la manera en que hemos hecho las cosas en el pasado.

La insostenibilidad social tiene otra dimensión. Después de las guerras y la convulsión política, económica y social, que sufrió el país en la década de los ochenta, sin duda alguna la combinación del desempleo y subempleo asociado a crecimientos económicos mediocres y la insuficiente provisión de servicios sociales, seguramente es el factor que ha incidido de una manera determinante en la migración externa. En la actualidad más del 10% de la población total de Nicaragua vive en el exterior, uno de los porcentajes más elevados en el contexto latinoamericano.

El flujo migratorio hacia el exterior que ha habido en los últimos 25 años se distribuyó cronológicamente de la siguiente manera: 45,000 o 15% emigraron durante el quinquenio 1975-80; 75,000 o 25% durante 1980-85; 130,000 o 43.3% durante 1985-1990; y 50,000 o 16.6% durante el quinquenio 1990-95. Aproximadamente un 80% de estos emigrantes pertenece a la población económicamente activa.

Según diversas encuestas, igualmente doloroso que lo anterior, es que actualmente más de dos tercios de la población del país, porcentaje que crece mucho más entre la población joven, cifra su futuro fuera del país.

La ejecución de esta propuesta encara directamente cómo resolver esta situación de empleo, subempleo, de insuficientes

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

servicios sociales y, sobre todo, generará expectativas de futuro en el territorio nacional.

Insostenibilidad institucional y política

Las desarmonías y debilidades actuales de la institucionalidad del país, que se refleja en las decisiones tomadas por los Poderes del Estado, están teniendo enormes efectos en la gobernabilidad y el desenvolvimiento económico de la nación y son objeto de un fuerte rechazo por parte de la población, como se refleja en las encuestas de opinión. Éstas indican con claridad su deseo de cambio y su percepción del Estado. Estas percepciones se resumen como sigue:

El sistema de justicia es percibido como ineficiente, desigual en la aplicación de la ley y poco transparente.

El Sistema Electoral es visto como parcial, arbitrario, costoso y poco confiable.

El Poder Legislativo es percibido como impune y dedicado más a la labor partidaria que a cumplir con el mandato soberano del pueblo de legislar para beneficio del ciudadano, en el mejor interés de la nación.

Los gobiernos locales y la descentralización son apreciados como una gran solución a muchos problemas, pero la misma población expresa que su alcalde no ha hecho nada para resolver el problema de sus localidades, y tienen desconfianza en los mismos gobiernos locales con relación al manejo de los recursos públicos.

El Poder Ejecutivo es visto como costoso, ineficiente, discrecional e injusto. Pero además, existe la percepción de que el gobierno no está cumpliendo con las responsabilidades que demanda la nación para construir un Estado nacional fortalecido, crecer económicamente, aumentar la generación de empleos y mejorar el bienestar del pueblo.

Todas estas percepciones de desconfianza sobre la institucionalidad del país, conjuntamente con el pobre comportamiento de la economía, los niveles de desempleo y subempleo, y el disfrute desigual de las prestaciones sociales, inciden negativamente en la posibilidad de que un país camine por el sendero de la democracia.

En un estudio realizado por la Universidad de Pittsburg de 1999 se encontró que los nicaragüenses en general prefieren el orden por encima de la libertad. Cualesquiera que sean los motivos de esta marcada preferencia, es preocupante que existan en el país condiciones que podrían, bajo ciertas circunstancias, llegar a inducir un retroceso del proceso democrático que ha implicado tantos sacrificios.

Un 54 por ciento prefiere a la democracia, un 10 por ciento dijo apoyar a un régimen autoritario, otro 26 por ciento dijo que ambos sistemas daban lo mismo y otro 10 por ciento dijo no saber. La mayor preferencia por la democracia se encuentra en personas de entre 41 y los 50 años (64%) y la menor entre los 16 y los 20 años (51%). El hecho de que generaciones más jóvenes vean con menor simpatía a la democracia es preocupante desde el punto de vista de la sostenibilidad política. De continuar esta tendencia, y si los ahora jóvenes mantienen estas preferencias con el tiempo, en un futuro se corre el riesgo de que las bases de apoyo al sistema democrático sean erosionadas, generando condiciones para el establecimiento de regímenes autoritarios.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. ¿Podemos construir una Nicaragua sostenible?

La respuesta es un contundente SÍ. El resto de este primer capítulo y las restantes más de quinientas páginas de este documento, proponen la manera en que el país puede rápidamente enrumbarse hacia la sostenibilidad fiscal, externa, ambiental, social e institucional. Las acciones desarrolladas en el último año y medio por el gobierno en términos de la lucha contra la corrupción, la estabilidad macroeconómica, la transparencia, la seriedad de las políticas ejecutadas hasta hoy y los sacrificios que ha hecho el pueblo de Nicaragua, y los planes elaborados, junto con el reaprecio y nueva confianza por parte de la comunidad internacional, permiten al país ahora a pasar a la siguiente etapa, la de la construcción del crecimiento, el empleo y el bienestar.

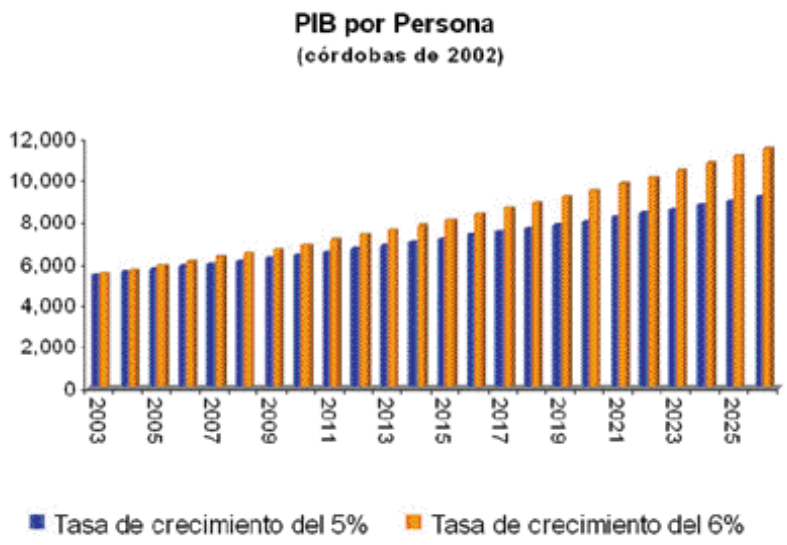
La clave de la sostenibilidad se encuentra en el crecimiento del PIB y en el crecimiento de las exportaciones, en una manera nueva de manejar el gobierno, en la construcción de una nueva institucionalidad democrática, en una nueva actitud de todos y en la buena voluntad de los nicaragüenses.

La importancia del Crecimiento Económico

Sin lugar a dudas, tasas de crecimiento del PIB de entre el 5 y el 6% anual, son fundamentales para que la economía de Nicaragua se vuelva sostenible fiscal, externa y socialmente. Crecer a tasas de entre el 5 y el 6% anual por un período suficientemente largo, permitirá que la próxima generación de nicaragüenses tenga un ingreso por persona del doble que el actual. Esto se puede ver el siguiente gráfico en el que las barras muestran el crecimiento del ingreso por persona para los próximos veinticinco años.

Tasas altas de crecimiento permiten alcanzar la sostenibilidad fiscal. El gráfico I.6 muestra como, manteniendo todos los supuestos iguales de políticas conservadoras del gasto público

GRAFICO 1.5
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA DEL 5% Y 6%



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

GRAFICO 1.6
SOSTENIBILIDAD FISCAL: CRECIMIENTO PIB 6% ANUAL

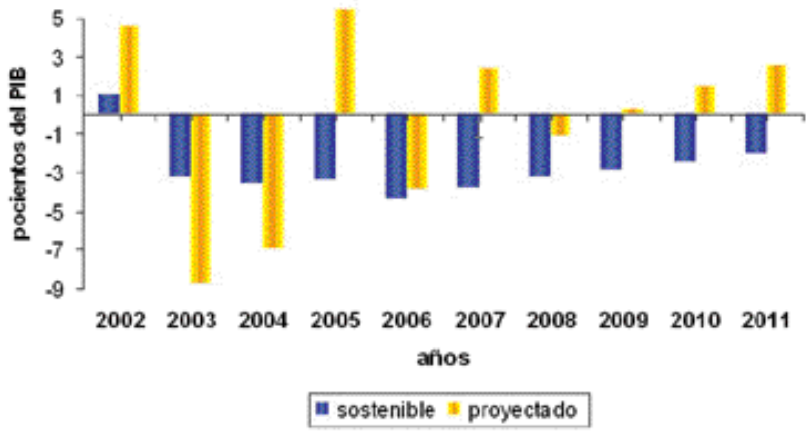
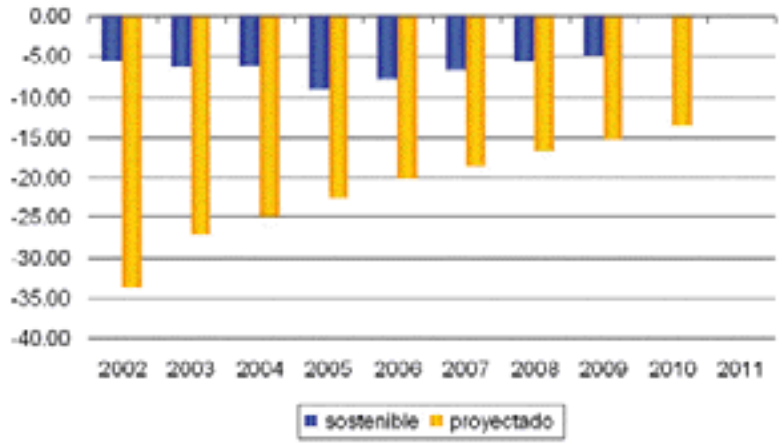


GRAFICO 1.7
SOSTENIBILIDAD FISCAL: CRECIMIENTO PIB 6% ANUAL



y optimistas de ingresos, una tasa de crecimiento del 6% anual, vuelve totalmente sostenible dinámicamente la parte fiscal del país, lo que permite a su vez tener una política fiscal menos restrictiva. Como el gráfico anterior, la barra azul es el indicador de la ruta sostenible y el amarillo el resultado de la estimación. La comparación de las dos barras, muestra cuán rápidamente el país traspasa incluso los niveles mínimos de sostenibilidad fiscal

Tasas altas de crecimiento del PIB y de las exportaciones, permiten lograr la sostenibilidad externa. Similar al gráfico anterior, en el gráfico I.7 se puede apreciar cómo, manteniendo los mismos supuestos de políticas conservadoras del gasto público y optimistas de ingresos, una tasa de crecimiento del 6% anual y una tasa de crecimiento de más del15% anual de las exportaciones, torna sostenible dinámicamente la balanza comercial del país, lo que convierte al país en menos riesgoso y refuerza la estabilidad monetaria y fiscal. Como el gráfico anterior la barra azul es el indicador de la ruta sostenible y la barra amarilla, el resultado de la estimación. La comparación de las dos barras, muestra cómo, poco a poco, los dos niveles se van a acercando.

Es importante aclarar que el crecimiento acelerado y sostenido del PIB (entre 5 y 6%), como de las exportaciones (más del 15%), no son proyecciones o estimaciones de lo que va a suceder en los próximos 25 años en el país. Nadie puede saber cuánto va a crecer la economía del país por períodos tan largos. Estos números son más bien indicadores del esfuerzo que el país tiene que hacer para alcanzar la sostenibilidad fiscal y externa. Lo único que se puede afirmar es que Nicaragua tiene el potencial de crecer a estas tasas.

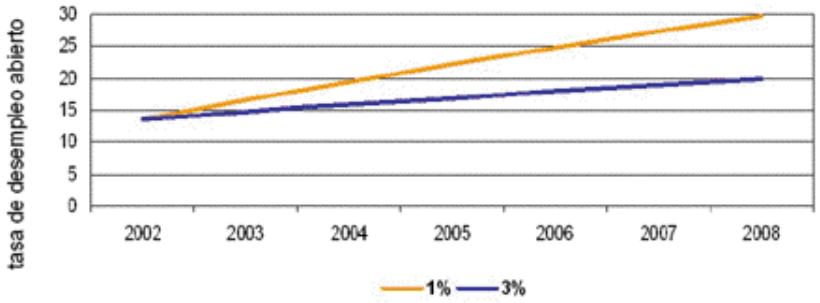
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Para finalizar esta discusión sobre el crecimiento requerido para sostenibilidad fiscal y externa, es necesario comentar sobre un asunto adicional. Un supuesto fundamental para lograr esta sostenibilidad fiscal y externa, incluso previo al crecimiento del PIB y de las exportaciones, es la obtención del punto de culminación del HIPC. Sin HIPC, es decir, teniendo que repagar la deuda externa, Nicaragua simplemente no es viable. Hoy el país, gracias a los esfuerzos hechos por todos los nicaragüenses, está muy cerca finalmente de lograr el alivio de su deuda externa.

Tan importante como el HIPC es renegociar la deuda interna del Banco Central, generada por las quiebras fraudulentas de varios bancos comerciales en 1999 y en el 2000; es otro de los retos de corto plazo. Ya este proceso se ha iniciado y con mucho éxito. Esta renegociación permitirá flexibilizar un poco la política fiscal del próximo año, en particular con respecto al gasto de capital.

El crecimiento no solamente es importante para la sostenibilidad fiscal y externa, también lo es para la generación de empleo. En el gráfico I.8, se encuentra la estimación PIB-desempleo, para tasas de crecimiento del primero del 5 y el 6%. Los resultados indican que a tasas altas de crecimiento el problema del desempleo --aun con el incremento que va a experimentar la PEA--, SÍ se puede resolver y en plazos relativamente cortos. Pero no solamente eso, sino que una vez que el país logre tasas de desempleo bajas (menores al 4%), como las que resultan del crecimiento del 5-6% del PIB, es de esperar que los salarios reales comenzarán a aumentarse y el subempleo iniciará rápidamente a descender.

GRAFICO 1.8
TASAS DE DESMPLEO ABIERTO



El HIPC y la renegociación de la deuda interna, son dos tareas que si no se cumplen, no permiten que se alcance la sostenibilidad económica del país. Sin embargo, lograrlas solamente son condiciones necesarias pero no suficientes para el crecimiento económico, el empleo y el bienestar.

Es cierto que necesitamos de la ayuda internacional, pero no podemos continuar creyendo que es con más ayuda solamente que vamos a crecer, que vamos a resolver el problema del desempleo y el bienestar. Tenemos primero que creer en que nosotros somos capaces de hacerlo, que nosotros podemos. Para alcanzar estas metas, para crecer en serio se necesitan muchas cosas. Lo primero es compartir un conjunto básico de creencias sobre la visión de cómo se alcanza el crecimiento, el empleo y el bienestar.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

4. Creencias y desacuerdos básicos

Entre la economía de mercado y el papel del Estado: en la búsqueda de un nuevo acuerdo social

Las primeras verdades que se tienen que discutir como sociedad son aquellas de carácter universal, en ausencia de las cuales ninguna sociedad ha logrado resolver sus diferencias, ni alcanzar su desarrollo: la libertad de todos y la igualdad para todos. No se trata de un simple ejercicio intelectual, ni de la ingenua aceptación formal de dichos principios, se trata de construir la agenda que llevará efectivamente a incrustarlas en el sistema institucional y en la escala de valores de la sociedad nicaragüense.

La libertad es a la vez objetivo primario y medio del desarrollo. Cuando se busca el desarrollo, lo que se anhela es encontrar el camino del desarrollo de la libertad. Resulta imposible tener una perspectiva de libertad si no se tiene la igualdad como elemento central. No puede anhelarse la libertad para unos pocos y negar el disfrute pleno de la libertad a muchos otros. Este viejo conflicto filosófico entre libertad e igualdad, ha conducido en la historia reciente de la humanidad o al sacrificio de la libertad como medio para construir una sociedad igualitaria, cuya expresión del más rotundo fracaso fue la sociedad comunista; o al sacrificio de la igualdad a nombre de la libertad, paradigma que aún mantiene dos terceras partes del mundo en condiciones de enorme pobreza y gran desigualdad.

Las vinculaciones entre libertad, igualdad y desarrollo son más que la suma de cada una de ellas. "La capacidad real que tiene una persona para alcanzar logros, está bajo la influencia de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las facilidades sociales y las condiciones reales de buena salud, educación básica, así como el aliento y cultivo de iniciativas. Estas oportunidades son en gran parte complementarias, y tienden a reforzarse en su alcance y utilidad respectivos. Es por estas interconexiones que el ente libre y sostenible emerge como un medio de desarrollo efectivo"[1].

¿Hasta dónde son efectivos en la sociedad nicaragüense los principios de libertad e igualdad? Se reconoce que en Nicaragua existen aún limitaciones a las libertades económicas y políticas básicas, expresadas en términos de la negación de la democracia real y de los derechos políticos y cívicos para una gran mayoría, expuesta a privaciones de naturaleza diversa.

Así en el campo económico existen desigualdades en la distribución y oportunidades de acceso a la tierra, financiamiento y al capital humano; desigualdades de tal profundidad y naturaleza, que el sistema de mercado por sí mismo no es capaz de corregir –con la velocidad y fuerza suficiente que se requieren- para producir la estabilidad social permanente que demanda el crecimiento económico de largo plazo.

Lo anterior es más cierto en la medida que el sistema de mercado del país está plagado por estructuras de mercado oligo-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

pólicas y por numerosos agentes económicos que aún mantienen un comportamiento caracterizado por la búsqueda de favores o tratamientos especiales por parte del gobierno. Un sistema de mercado con una enorme desigualdad en la dotación y en las oportunidades de acceso a los recursos, y con las mencionadas características, producen una gran inestabilidad que termina socavando la efectividad del sistema de mercado.

Muchas de las libertades económicas recogidas en la legislación positiva, al ser difíciles de ejercer para la mayoría, son en la práctica más derechos formales que reales. Los costos de entrada a cualquier actividad económica son aún enormes, por el gran número de obstáculos para hacer negocios. Éstos son más fáciles de superar para los que ya concentran activos significativos y para aquéllos que conocen los complejos mecanismos del poder, pero difíciles para la mayoría.

Queda mucho por hacer para ampliar la libertad económica a todos, incluyendo la eliminación de todas aquellas interferencias que aún subsisten de la política sobre la economía; hay aún un camino que recorrer para poder generar entornos favorables que permitan el desarrollo de iniciativas emprendedoras y eliminen interferencias perjudiciales de origen político sobre el funcionamiento de los mercados. Con instituciones débiles y funciones en formación, y con todas esas desigualdades, es desatinado suponer que la mera reducción de la injerencia del Estado traerá per se un entorno estimulante para el desarrollo de potentes mecanismos de mercado.

Más mercado y un mejor Estado

Si bien las proposiciones son ciertas, la simple substitución del mecanismo de mercado por la intervención del Estado, ha demostrado – en todos lados– que es inefectiva, ineficiente, que mata las iniciativas individuales, y que conduce a la opresión, y por lo tanto no constituye una opción. Los errores de cálculo del Estado planificador, han demostrado ser peores que las mismas fallas del mercado.

Las soluciones fáciles, populistas, tampoco han mostrado resultados positivos. Así la experiencia para combatir las desigualdades en la riqueza sin respetar las restricciones macro–económicas fundamentales, han conducido al final a mayores niveles de pobreza para toda la sociedad.

Tampoco las dictaduras políticas o militares constituyen una opción. Porque aún un “dictador bueno” implica un alto grado de incertidumbre institucional en el sentido de que las “buenas” políticas de éste pueden ser cambiadas por malas políticas tan fácilmente, así como el dictador implantó las primeras. Pero peor aún, el “dictador bueno”, en tanto que es todopoderoso, puede aplicar reglas del juego diferentes a diferentes grupos de la sociedad de una manera arbitraria. Obviamente que con las reglas del juego planteadas de esa manera, las decisiones de ahorro e inversión por parte de la mayoría se desincentivan. El sistema puede crecer, pero eventualmente colapsará.

Finalmente, un sistema político que solamente es democrático en términos formales, pero que realmente está controlado por un pequeño grupo político, no puede tener la suficiente legitimidad e interés para lograr una estabilidad social duradera y resolver los problemas más importantes de la mayoría de la población. Un sistema de esa naturaleza es inherentemente inestable, y, por lo tanto, puede afectar el crecimiento económico y la distribución.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

De las anteriores proposiciones se desprende una conclusión básica: se debe llegar a un sistema político y económico, en el cual se preserven las ventajas del sistema de mercado (eficiencia económica y libertad individual), pero en el cual el Estado genere mecanismos –sostenibles y creíbles– para asegurar crecimiento económico, la igualdad mediante una distribución más amplia de los beneficios del crecimiento y una reducción gradual, pero significativa, de las diferencias existentes en la distribución de la riqueza.

Dicho de otro modo, lo que se necesita es más mercado y mejores intervenciones del Estado. Es un sistema que combine el principio de libertad -libre empresa y propiedad privada-, junto con los principios de igualdad, con mecanismos públicos que eviten la concentración de los mercados y que aseguren una competencia basada en contratos; pero que además garanticen la libertad, estabilidad y seguridad social, manteniendo la responsabilidad individual, tanto como la resolución de conflictos en la sociedad por el bien común.

La necesaria construcción del consenso

La única forma de Estado que es capaz de llevar a cabo esa tarea es un Estado de Derecho auténticamente democrático, que provenga de un arreglo social no superficial entre los diversos grupos, clases o agentes sociales, sobre la producción y distribución, tanto entre ellos como en una perspectiva intergeneracional.

Hay que reconocer que aun una verdadera democracia representativa, competitiva y transparente, puede no sobrevivir por mucho tiempo si es que no hay un consenso nacional sobre cuál es el orden y las reglas del juego que deben regir la sociedad en todos los ámbitos (económico, político, social y legal). Ese consenso o arreglo social es necesario para a) definir los límites legítimos o válidos para los desacuerdos en la sociedad sobre temas específicos (definir las verdades nicaragüenses), y b) para definir la manera de resolver tales desacuerdos.

Todos somos responsables. No hay Poderes del Estado buenos de un lado y malos del otro. Se trata de reconocer que existen debilidades y obstáculos institucionales que impiden decidir políticas públicas coherentes y adecuadas para resolver los problemas del desarrollo. Si este pacto social no ocurre, los intereses de los diversos grupos de presión sobre el Estado pueden divergir mucho, haciendo que las políticas estatales sean inconsistentes e inestables, y que los principios de justicia puedan ser violados aun cuando sean apoyados por la mayoría. Esta propuesta entonces pretende servir como un primer paso en la dirección de este arreglo social. Estas son las creencias que debemos discutir.

Revisando el papel de cada quien

Un mejor Estado para tener más mercado. No significa un Estado de mayor tamaño, sino un Estado más eficiente y funcional, con capacidad para resolver tanto los desacuerdos sociales, como para traducir en políticas públicas y en programas de acción los consensos. Un mejor Estado significa revisar y ponerse de acuerdo respecto a la distribución de las funciones del Poder entre las diferentes instituciones que lo forman, y establecer tanto las nuevas reglas del juego como los correspondientes equilibrios y contrapesos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Las encuestas recientes indican que las expectativas de la población respecto a los servicios del Estado son mucho más altas de lo que se ha estado haciendo.

Hay muchas preguntas a contestar: ¿cuáles son las reformas básicas que responden a la voluntad soberana del pueblo?, ¿cuáles son las reformas que deberían hacerse para asegurar la independencia de los Poderes y la gobernabilidad?, ¿cuáles son esas funciones que debe cumplir el gobierno para propiciar el desarrollo y el bienestar?, ¿debería concentrarse el Ejecutivo en garantizar adecuadamente la educación, la salud, la seguridad ciudadana, las infraestructuras básicas y los incentivos que demanda el empresario para producir?. Son preguntas que una Estrategia de Nación no puede ignorar ni dejar de responder, con miras a lograr los consensos básicos que todos necesitamos para vivir en armonía y paz social.

Sin embargo, cambiar el actual estado de cosas y cumplir estas demandas es una responsabilidad compartida de todos los ciudadanos, de los Poderes del Estado constituidos, del sector privado, de las organizaciones sociales y de las familias, célula primaria de nuestra sociedad. Para que se creen más empleos es necesario que se aumente la inversión, particularmente la privada; empero, para que ello suceda es necesario asegurar nuestra vida ciudadana bajo un Estado de Derecho, objetivo en el que cada uno de los Poderes constituidos del Estado tome su propia responsabilidad.

Cada Poder del Estado debe evaluarse y asumir con responsabilidad los cambios que la gente demanda. Se tiene que apoyar al Poder Judicial para que asegure la igualdad de todos ante la ley; para que sea realmente independiente; para que asegure la libertad de emprender nuevas actividades y los derechos de propiedad; para que proteja los derechos civiles y políticos del ciudadano y para que sea el garante de la armonía entre los Poderes del Estado. Haciendo esto se estará contribuyendo al crecimiento económico, el bienestar social y la gobernabilidad del país.

Para el Poder Ejecutivo dichos consensos se derivarán de acordar cambios respecto a los principios esenciales sobre los cuales ha venido funcionando. Pasar de una lógica de control a una de servicio. De una lógica de concentración del Poder a una de profundización de la democracia. En fin, pasar de una lógica de servirse del Poder a una de poder servir los deseos del pueblo. Es darle al ciudadano una participación en las decisiones que lo afectan, que van más allá del acto de votar.

El Poder Ejecutivo necesita una profunda reorganización, tanto para ser más efectivo en la entrega de los servicios, como más democrático. Este cambio en la filosofía y la lógica del ejercicio del Poder implica para el Ejecutivo llegar a acuerdos con la sociedad y los Poderes del Estado. Entre muchos, votar una ley de servicio civil que le dé estabilidad y profesionalismo a la función pública; legislar una nueva ley general de presupuesto que asegure mayor estabilidad a los procesos de inversión pública a través de presupuestos plurianuales y establezca criterios económicamente fundados sobre los equilibrios entre gastos de inversión y gastos corrientes, tanto como la formulación de un gasto social más solidario y eficiente; usar inteligentemente los escasos fondos de inversión pública para mejorar la competitividad de las empresas y satisfacer las demandas sociales; tener

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

un Estado más transparente en el manejo de la cosa pública, mejorando los mecanismos de prevención y control de gastos, así como la garantía del acceso del ciudadano a las informaciones públicas.

El gobierno debe esforzarse por mejorar el clima de negocios y suprimir los obstáculos e interferencias políticas al desarrollo de la inversión.

Para ser consecuentes con la profundización de la democracia y la participación ciudadana, es fundamental impulsar un proceso agresivo de descentralización.

Para todo ello, es necesario ponerse de acuerdo en reformar la ley de organización y competencias del Ejecutivo, que dé legalidad y legitimidad a todas esas reformas. Pero, sobre todo, debe esforzarse por ejercer el poder a través de formas más democráticas.

Adecuar el Poder Ejecutivo a su función de servir eficientemente al ciudadano, exige llevar a cabo un proceso profundo de descentralización de los recursos y de muchas de las funciones que actualmente son potestad privativa del poder central. Este objetivo se torna, más que en un acto de eficiencia, en una necesidad de cambiar la lógica del poder y el liderazgo político. Hay que acercar la política y los políticos a sus territorios. La descentralización debe permitir servir mejor al ciudadano y compartir las responsabilidades con éste, a través de sus organizaciones, de los gobiernos locales, de la empresa y la sociedad civil, para la toma de todas aquellas decisiones que afectarán el futuro de sus propios territorios y la calidad de los servicios públicos a los que todos tienen derecho.

Pero también hay reformas que corresponden a los otros Poderes del Estado. El Poder Electoral debe reflexionar respecto a la manera de asegurar un mejor sistema de representación democrática, a costos internacionalmente competitivos. Estar más cerca de la gente implica muchas responsabilidades, rendición de cuentas, ser eco de las prioridades locales. ¿Cómo hacer para que el representante responda más directamente a la comunidad que representa? ¿Cómo hacer para que el electo, manteniendo su identidad ideológica, pueda juntar las demandas o necesidades de sus comunidades en una lógica del bien común y no de intereses sectoriales o políticos o estrictamente localistas?

Profundizar la democracia y vivir en un Estado de Derecho realmente democrático significa también actuar para desprivatizar algunos de los cargos electos, como los de los Diputados o Alcaldes. Cuando la injerencia del poder económico local es fuerte y los cacicazgos se imponen en la selección de candidatos, la representación popular pierde su legitimidad pública y se transforma en una representación privatizada.

El Poder Legislativo debe reflexionar profundamente acerca del sistema de gobierno que más conviene a nuestra República. Entre el actual sistema presidencial y el parlamentario, ¿cuál es el que más conviene a la armonía social? Un sistema parlamentario implica, en la gran mayoría de países que lo practican, que el Primer Ministro es la figura del representante del Ejecutivo. Pero ese Primer Ministro puede cambiar según el humor de las bancadas partidarias. Un voto de desconfianza es suficiente para poner fin a su mandato. En el estado de desarrollo democrático actual de nuestros partidos políticos, ¿estamos preparados para ello?

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Por el contrario, si la opinión es fortalecer el sistema presidencial y en consonancia asegurar los equilibrios y contrapesos de los otros Poderes, habrá que hacer reformas como la mayoría requerida para el veto y al sistema de proposición de cargos públicos para autoridades de los otros Poderes del Estado, entre otras. Pero además, cuando se gobierna bajo la ley, tiene que haber una mayor cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ambos tienen que tomar estas decisiones en función del bien común y no de intereses personales o partidarios. La Asamblea Legislativa es el foro político por excelencia, pero al legislar cada diputado debe poner adelante los intereses de la nación y de las comunidades que representa.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

5. Creencias Macroeconómicas para la Sostenibilidad y el Crecimiento

A pesar de que en Nicaragua, desde la década de los noventa, los últimos gobiernos han intentado hacer programas que respeten las restricciones macroeconómicas, por diversas razones, éstos no se han podido cumplir. Si la estabilidad macroeconómica no se entroniza en la sociedad, cualquier nuevo gobierno, antes de poder ejecutar políticas de crecimiento, tendrá que comenzar por ahí: estabilizando la economía, con los consabidos costos sociales que tales políticas tienen para la población. Esto es así porque está demostrado que, aunque la estabilidad macroeconómica no es suficiente para crecer, sin ella no hay posibilidad de crecer. Entonces se debe compartir, previo a debates, un conjunto de creencias sobre los principios macroeconómicos que promueven el crecimiento. Se proponen los siguientes:

1 Hay que evitar los déficit fiscales altos, porque tienden a inducir tasas de crecimiento bajas.

2 Las tasas declinantes de ahorro doméstico son, al menos parcialmente, consecuencia de un bajo ahorro gubernamental.

3 La política fiscal deberá perseguir la sana práctica de fomentar el ahorro en los buenos momentos y el gasto en los tiempos de recesión, a fin de oxigenar la economía, es decir, debe ser anticíclica.

4 En particular hay que evitar los déficit fiscales en la medida que son insostenibles.

5 La inversión pública, cuando es útil para la producción y las personas, afecta positivamente el crecimiento económico; en cambio el gasto corriente público lo reduce. Por lo tanto, recortar la inversión pública para equilibrar el presupuesto no es una política óptima en el largo plazo.

6 Si bien el enunciado anterior es cierto, una inversión pública excesiva desplaza la inversión privada y por lo tanto contradictoria con el crecimiento.

7 Los incentivos fiscales pueden ser atractivos para la inversión privada, pero cuando se presentan en forma aislada, sin que existan las otras condiciones para invertir, pueden perder su efectividad y convertirse en un desperdicio.

8 Un objetivo central de política deberá ser una inflación controlada. Con inflación no se pueden mejorar los ingresos reales y tampoco se puede ser competitivo. Sin embargo el nivel de inflación no necesariamente deberá ser igual a cero o debe ser el menor, pero la inflación sí tiene que ser predecible y en línea con la inflación internacional.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

9 Es necesario estudiar con seriedad las conveniencias para Nicaragua de establecer en el largo plazo cuándo los déficit fiscales y comerciales sean sostenibles, de adoptar una política cambiaria asociada a una moneda externa fija.

10 A pesar que una mayor flexibilidad en el sistema de tipo de cambio podría involucrar un rango de acción más amplio para la política económica, mientras no se libere la economía de los actuales cuellos de botella, se deberán mantener las mini-devaluaciones.

11 Es necesario incrementar la base tributaria mediante la fiscalización efectiva y aumentar los costos para los evasores. Una vez logrado el aumento de la base, la reducción de las tasas deberá analizarse seriamente.

12 Los impuestos no cobrados y las transferencias no ejecutadas deberán de ser registradas a fin de saber quiénes son los que reciben dichos beneficios.

13 La homogenización de las tasas impositivas tiene ventajas desde el punto de vista de economía política.

14 Es necesario diferenciar las responsabilidades de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con las del Banco Central de Nicaragua, de esta manera se maneja más eficazmente la política monetaria, sin quedar prisionera de la evolución de la deuda interna. Abriendo la posibilidad de que el tesoro y el Banco Central se coordinen en una política que busque conjuntamente los objetivos de financiamiento con las políticas de mercado abierto.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

6. La Mecánica del Crecimiento: La Competitividad de los Territorios

Volver sostenible a Nicaragua en términos fiscales, externos, ambientales, sociales e institucionales, requiere de la participación y la voluntad de todos, de compartir una visión, sobre la democracia, la libertad y la igualdad, el papel del Estado y rol del mercado, y de un conjunto de principios macroeconómicos. Pero el crecimiento de las actividades productivas, de las exportaciones, del empleo y del bienestar, requiere de más elementos.

Nicaragua no es un país aislado. La globalización es un fenómeno que puede gustar o no, con consecuencias positivas para unos países y sectores, y negativas para otros. Pero está ahí y vino para quedarse. Negar esto es un error. Lo que Nicaragua tiene que hacer es reconocer esa realidad y desarrollar una estrategia que le permita sacar ventajas de la misma y minimizar los impactos negativos.

Retos, Amenazas y Oportunidades para la Competitividad Internacional de la Economía Nicaragüense

En los últimos años han ocurrido desarrollos tecnológicos extraordinarios en la informática y en el movimiento de carga y la transportación de gentes a través de grandes distancias. En consecuencia, en el mundo han habido reducciones dramáticas en: (1) Los costos de coordinar a nivel mundial algunas actividades comerciales y productivas tales como: la gerencia de cadenas de importación y exportación en diferentes países, la coordinación de sub-actividades de apoyo administrativo en diferentes países, como la contabilidad de empresas, bancos y programas de tarjetas de crédito. (2) Los costos de transacción de exportar bienes y servicios estandarizados a mercados mundiales lejanos. (3) Los costos de transmisión (y procesamiento) de cantidades extraordinarias de información estándar.

Aparentemente, los desarrollos antedichos auguran un futuro exportador beneficioso para Nicaragua, en lo general y en lo potencial, ya que la competitividad internacional del país de cara a su más importante mercado de exportación, los EUA, no va a ser tan adversamente afectada por la mayor cercanía geográfica que sus actuales competidores (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, México y las islas del Caribe), tienen respecto al mercado estadounidense. En otras palabras las desventajas competitivas que Nicaragua tiene actualmente por su relativa situación periférica o lejanía del mercado estadounidense irán disminuyendo pari passu con el desplome en los costos de transportar mercancías estándares.

¿Han caído los costos de transportar mercancías desde Nicaragua hacia el exterior? La respuesta a esta pregunta es un rotundo NO, por tres razones. Primero, por el control que ejerce una colusión de aerolíneas centroamericanas y solamente una línea aérea norteamericana, en el transporte aéreo de carga y de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

personas entre y desde cada uno de los países centroamericanos hacia los EUA. Problema que se amplifica por los bajos volúmenes de pasajeros y de carga provenientes de Nicaragua. Hoy es más barato viajar de Miami a Londres o Madrid, que de Managua a Miami. Lo mismo se aplica a los bajos volúmenes de carga que en contenedores o al granel se exportan desde Nicaragua. La ausencia de un puerto nicaragüense en el Atlántico y el envío de carga a través de Puerto Cortés en Honduras y la recepción, hasta hace poco, de containers a través de Puerto Limón en Costa Rica, le restan competitividad internacional a todos nuestros productos de exportación y encarece nuestras importaciones.

Para mitigar las desventajas competitivas de Nicaragua por razón de los altos costos de transporte hacia el exterior, es necesario entonces: (1) Construir dos aeropuertos nuevos: uno en la región en la costa Caribe y otro en la costa del Pacífico. (2) Construir un puerto en la Costa Caribe. (3) Aumentar la interconectividad de todas las regiones de Nicaragua con la construcción de carreteras costeras en ambas costas y una autopista transversal costa-a-costa. (4) Dada la complementariedad del turismo con la industria del transporte aéreo y naviero, es necesario fomentar en Nicaragua el turismo receptor de gran escala proveniente de los EUA y del Canadá.

¿Qué ha pasado con los costos de transporte internos en Nicaragua? Debido a la falta de inversión en infraestructura nueva de transporte durante los últimos treinta años y al pobre mantenimiento que se le ha dado a la poca infraestructura existente, los kilómetros de carreteras pavimentadas en buen estado que tenía Nicaragua en el 2001, 1463 kms., eran prácticamente los mismos que tenía en el año 1971, 1442 kms. Esto combinado con (a) la destrucción anual que experimentan nuestros caminos de tierra durante la época de invierno y su posterior construcción, y (b) el explosivo aumento en transporte de cargas y población experimentado recientemente, implican que el costo de transporte interno corriente y acumulado no ha disminuido del todo, antes bien, han aumentado dramáticamente, lo que afecta adversamente la competitividad internacional y frena el desarrollo de muchas regiones del país.

Los costos de comunicaciones telefónicas internas en Nicaragua han disminuido significativamente, gracias a la promoción de la competencia dentro del ramo de telefonía celular. En el área de comunicaciones internacionales, estas últimas también han bajado dramáticamente gracias a las comunicaciones telefónicas por computadora y al internet. Sin embargo esto es cierto para un grupo reducido de la sociedad. Pero el costo de llamadas telefónicas corrientes internacionales desde Nicaragua continúa siendo prohibitivamente alto debido a la falta de competencia en este segmento.

Existe evidencia empírica a nivel internacional[1] de que un aumento en el uso de tecnologías de comunicación (telefonía celular) conduce a, o está asociado con, un aumento en los contactos cara-a-cara entre los agentes económicos. Por muy paradójico que parezca, un aumento en las comunicaciones internas, en vez de disminuir los contactos cara-a-cara, los aumenta. En otras palabras, las comunicaciones telefónicas son complementarias—y no sustitutivas-- con los contactos cara-a-cara entre los agentes económicos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Esto implica que el uso cada vez más generalizado de telefonía celular en Nicaragua, va a aumentar la frecuencia con que los agentes económicos que viven en los departamentos visitan a sus compradores o suplidores en Managua. Esto augura un aumento en el transporte de mercancías y gentes hacia y desde Managua, presionando la infraestructura de transporte de la capital.

Hay que adelantarse a las deseconomías de congestión que podrían generarse dentro de Managua y en sus portales de entrada. Razón por la cual es necesario construir más supercarreteras o superportales de acceso a la capital, gastar más en el mantenimiento de las carreteras que conducen a la capital y en la construcción de un sistema de transporte público moderno.

Además, para poder aprovechar mejor los beneficios de los costos internacionales de comunicación (vía internet), tiene que procurarse una disminución de los costos de transporte de personas de Nicaragua hacia el exterior.

Los cambios en los mercados internacionales

Hay conocer los mercados internacionales y su dinámica. Hoy se requiere de contactos cara-a-cara entre el exportador nicaragüense y el comprador internacional, puesto que paralelamente a los cambios en los costos de transporte y de comunicaciones, existen aumentos y cambios dramáticos en la sofisticación y exigencias de los consumidores. Han aumentado significativamente la variedad, la cantidad y la complejidad de información de mercado, que necesita un vendedor o exportador para ser competitivo. Esta creciente sofisticación y exigencia de los consumidores ha tenido dos efectos:

Primero, ha aumentado las exigencias en términos de calidad, aspecto, atributos físicos o nutritivos de los productos, así como la confiabilidad en términos de su entrega oportuna, del acceso a repuestos y servicios.

Por ejemplo, en el área de vegetales, frutas y hortalizas, la frescura y la capacidad de hacer entregas oportunas, frecuentes y rápidas, se ha convertido en un factor importantísimo de competitividad. En el área de manufacturas, la presión competitiva de minimizar todos los costos de la cadena de aprovisionamiento-almacenamiento-inventarios-producción-venta y embarque, ha fomentado el uso generalizado de entregas e inventarios oportunos ("just-in-time-deliveries" y de "just-in-time-inventories"). Esto ha aumentado la frecuencia de entregas a nivel nacional e internacional, y ha fomentado la creación de ventajas competitivas a través de una ubicación próxima al consumidor o mercado receptor.

Segundo, ha aumentado de manera dramática tanto la cantidad producida de información tácita y no estándar, así como su importancia para la toma de decisiones. Este desarrollo en particular es consecuencia de la creciente sofisticación de los mercados de consumo modernos. En efecto, mucha de la información de mercado y de los consumidores que necesita un suplidor para continuar siendo competitivo es tácita y requiere, para su adquisición, transmisión o apropiación, un contacto cara a cara con el mercado receptor.

La creciente importancia de información tácita en muchas industrias y servicios ha convertido (i) la localización del proveedor en ubicaciones geográficamente próximas al cliente y (ii) las economías de escala[2] por aglomeración en la proximidad del cliente, en dos componentes críticos de la competitividad.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Implicaciones para Nicaragua

El uso cada vez más generalizado de just-in-time deliveries y la existencia y creciente importancia de información tácita y transmisible únicamente por contacto personal, y el hecho de que los costos de transacción y de transporte internacionales están y continuarán cayendo, representan problemas para la capacidad de competir de la producción nacional.

Esto es así porque cuando los costos de transacción internacionales caen entre dos economías que compiten internacionalmente entre sí, aquella economía que tiene mayores economías de escala va a experimentar una tasa de crecimiento económico más alta que otra que no tiene economías de escala o que sí tiene economías de escala pero más bajas[3]. En síntesis, la competitividad internacional de economías sujetas a deseconomías de escala (es decir que tienen costos crecientes) y ubicadas geográficamente lejos del Centro, como la economía nicaragüense, se puede deteriorar con el tiempo.

Por lo tanto es necesario: (a) encontrar la manera en que los costos internos de las producción nacional sean decrecientes (rendimientos de escala crecientes) y (b) desarrollar un entorno favorable para el desarrollo de producción, tanto en la provisión de insumos, de personal, como en la producción y en el acceso a los mercados (economías externas de aglomeración positivas).

La Existencia de Economías Externas o de Aglomeración en Nicaragua

En Nicaragua las economías de aglomeración son bastante bajas por tres razones en particular. Primero, porque las economías de aglomeración dependen directamente de la existencia y desarrollo diferenciado de aglomerados de empresas. Y la realidad nicaragüense es que, debido a su baja población y aun más baja densidad poblacional, no existen todavía aglomeraciones poblacionales y de empresas. Por lo tanto (1) No gozamos de economías de aglomeración generadas por la divulgación informal de información entre agentes económicos, que propicia la proximidad geográfica de las firmas entre sí. (2) No gozamos tampoco de economías de aglomeración generadas por la presencia de proveedores locales de insumos especializados, incluyendo investigación aplicada y útil por parte de Universidades y centros de investigación. (3) Tampoco gozamos de economías de aglomeración producidas por el surgimiento de una masa crítica de mano de obra especializada y altamente calificada asociada con el desarrollo de aglomeraciones productivas.

¿Existen economías de escala en la agricultura, la manufactura y el comercio nicaragüense? Por ejemplo, diversas estimaciones de costos realizadas en Nicaragua muestran que los costos promedios en la producción de arroz, camarones y café son más bajos en explotaciones pequeñas que en explotaciones grandes. [4]

La existencia de costos crecientes o deseconomías de escala no es exclusividad de la agricultura nicaragüense. Estimaciones en varios países del mundo muestran la existencia de retornos ligeramente crecientes a escala en Japón en la producción de arroz, retornos constantes o crecientes en Malasia en la producción de arroz, retornos decrecientes a escala en Taiwán en la producción de arroz, retornos decrecientes a escala en Turquía en

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

la producción de arroz, retornos decrecientes a escala en fincas pequeñas y en fincas grandes en Grecia, retornos decrecientes a escala en fincas familiares en Israel.

No existe evidencia reciente seria sobre la existencia de economías de escala en el sector de la manufactura en Nicaragua, pero a fines de la década de los sesenta, Nicaragua acusaba la existencia de economías de escala en las siguientes ramas industriales: 311, 312, 313, 322, 324, 331, 332 y 390. Con la desindustrialización y descapitalización es difícil decir si la prevalencia de economías de escala se mantiene todavía en las ramas industriales antedichas. Pero si existieron alguna vez, se puede pensar que existen economías de escala muy significativas en el sector manufacturero esperando su materialización por medio de exportaciones de manufacturas al mercado estadounidense o mundial.[5]

¿Qué Hacer Respecto a las Deseconomías de Escala en General y la Agricultura y Pequeña Empresa en Particular?

Lo que se propone hacer es resolver (a) los altos costos de transacción que enfrentan[6], (b) la incidencia y prevalencia de mercados imperfectos en particular en la agricultura nicaragüense[7], (c) la debilidad institucional del sector público en Nicaragua[8], (d) el bajo nivel tecnológico de los pequeños y medianos productores y (e) su bajo acceso a financiamiento.

Para resolver estos problemas de costos internos en la producción y acelerar la competitividad internacional de los pequeños y medianos productores nicaragüenses se propone: Primero, capacitar no sólo con asistencia técnica productiva, sino con mecanismos novedosos a los productores para que se transformen en empresarios agrícolas, ganaderos e industriales, explotando al máximo la información tácita que sobre la producción agrícola y ganadera rentable tienen los empresarios, nacional e internacionalmente. Segundo, fomentar todas las formas de asociatividad, incluyendo desde la promoción de cooperativas hasta la agricultura de contrato asociada con las agroindustrias. Tercero, apoyar directamente a los pequeños y medianos productores para que se vinculen a los mercados internacionales, a las fuentes de financiamiento y a las fuentes de información tecnológica. Cuarto, disminuir los costos de transacción y burocracia que afecta a todo el sector productivo, descentralizando los servicios y llevando a cabo una reestructuración de todo el sector público. Quinto, mejorando la capacidad de regulación y promoviendo una mayor producción de las empresas que suministran servicios básicos de energía y servicios de comunicación. Sexto, promoviendo una mejoría en la seguridad de la tenencia de la propiedad. Y Séptimo, promoviendo una reforma en el sistema de justicia que facilite y asegure la validez y cumplimiento de los contratos entre las empresas, los productores y los trabajadores.

¿Qué Hacer Respecto a las Deseconomías de Aglomeración?

Además de desarrollar una red de interconexiones internas y externas de transporte y comunicaciones, se propone: (1) Propiciar el desarrollo de aglomeraciones de empresas en territorios geográficos próximos, de manera que se logre una divulgación

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

informal de información y conocimiento de los productores y firmas entre sí. (2) Fomentar la presencia de proveedores locales de insumos, incluyendo investigación aplicada y útil por parte de Universidades y centros de investigación. (3) Impulsar aglomeraciones de mano de obra más especializada y calificada asociada con el desarrollo de aglomeraciones industriales mediante escuelas técnicas y educación básica. (4) Atraer inversión extranjera y el desarrollo de zona franca en los territorios. (5) Fortalecer las localidades y pequeñas ciudades, para provocar la atracción de personas mediante el apoyo al desarrollo de viviendas, energía eléctrica, agua y saneamiento y servicios de salud.

¿Se Beneficiará la Población?

Los habitantes son los que serán más beneficiados. La población del país, debido a un sinnúmero de razones se encuentra dispersa en más de siete mil pequeñas localidades por todo el país. Muchas de estas pequeñas localidades además se encuentran en aislamiento. En otras palabras, la densidad poblacional del país es baja. Esto es cierto para el Pacífico de Nicaragua, cuya densidad es menor aun que el promedio de Guatemala. Incluso esto es cierto para Managua, que es la capital de Latino América que concentra proporcionalmente menos población.

Proveer servicios de educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, viviendas, servicio eléctrico y de comunicaciones, incluso seguridad realmente resulta en costos unitarios realmente altos. De manera que resulta muy difícil poder satisfacer todas esas demandas si las cosas se siguen haciendo de la misma manera que hasta hoy. Coadyuvar al fortalecimiento de las localidades por medio de la descentralización, del desarrollo de servicios públicos básicos y la interconexión entre las localidades y otras ciudades, así como tornando más competitiva la producción solamente puede redundar en beneficio de la población. Las políticas específicas para el desarrollo de las localidades en el país, se discuten desde luego en los capítulos siguientes.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Economías de Escala

Las economías de escala emergen cuando un aumento proporcional de todos los insumos, genera un aumento más que proporcional en su nivel de producción. Las deseconomías de escala emergen cuando un aumento proporcional en todos los insumos, genera un aumento menos que proporcional en la producción de la firma.

El concepto de economías de escala tiene su contraparte en la función de costo de la empresa. Economías de escala en la producción son iguales a costos decrecientes. Deseconomías de escala en la producción equivale a decir costos crecientes.

Economías de aglomeración

Estos son los beneficios que obtienen las firmas cuando se ubican geográficamente cerca de otras. Las economías de aglomeración están relacionadas con las economías de escala y los efectos de redes (network effects) en el sentido que entre más se aglomeren o concentren firmas relacionadas entre sí en una determinada ubicación geográfica, (a) más bajos van a ser sus costos de producción debido a que la aglomeración de firmas va a inducir la aparición de múltiples suplidores que compiten entre sí, así como una mayor especialización y una mayor división del trabajo; y (b) más grande va a ser el mercado donde pueden vender. Las economías de aglomeración y la ubicación industrial también son facilitadas por redes de comunicación vial densas. La existencia y explotación de economías de aglomeración es la razón principal por la cual se forman y crecen las ciudades.

Economías de Densidad Vial

Es un hecho que las aglomeraciones industriales a menudo aparecen asociadas con nodos viales de gran importancia. Los ejemplos más obvios son aquellas ciudades que florecen cerca de las conexiones de redes de autopistas importantes o estaciones centrales de ferrocarril. Otro ejemplo lo constituye el impresionante crecimiento de las industrias asiáticas en la década de los ochentas que ocurrió en la proximidad de los tres más grandes puertos del mundo: Hong Kong, Singapur y Kaohsiung.

La coincidencia geográfica de aglomeraciones industriales y nodos viales resulta de un proceso de reforzamiento mutuo entre los dos. Hay dos fuerzas de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

reforzamiento mutuo. Una es el deseo de las firmas de minimizar sus costos de transportación ubicándose en la proximidad de nodos viales. La otra fuerza es que la eficiencia de los nodos viales mejora dramáticamente en la medida en que aumenta la demanda por servicios de transporte proveniente de los aglomerados industriales.

Costos de Transacción

Los costos de transacción son los costos de información, negociación, monitoreo, coordinación y cumplimiento ("enforcement") de contratos. Algunos autores enfatizan que la razón de ser profunda de los costos de transacción son el oportunismo o búsqueda del interés propio (con malicia) y la racionalidad limitada (bounded rationality), la cual es limitada no por falta de deseo de ser racional, sino por la falta de información y de capacidad analítica.

Información Tácita vs. Información Codificada

Hay cierto tipo de información que puede ser codificada, en particular aquella que es sistemática, repetitiva y que puede muy fácilmente separarse e interpretarse correctamente fuera de su contexto. La información codificada es simple y estandarizada. Por lo tanto, usando tecnologías de la comunicación, la información codificada puede intercambiarse en grandes cantidades y ser de fácil acceso y comprendida por un gran número de individuos a un costo muy bajo. En contraposición a la información codificada, la información tácita es aquella cuyo significado está íntima e inextricablemente ligado con el individuo que la posee y el entorno en que dicho individuo trabaja, de manera tal que su significado no puede ser inmediata ni completamente comprendido por otro individuo, sin que medie entre ambos un diálogo y una clarificación gradual. La información tácita es altamente personalizada, contextual y solamente puede ser transmitida sin pérdida de su significado, entre gente que comparte las mismas experiencias, los mismos hábitos y el mismo lingo o lenguaje técnico. Debido a su contenido altamente personalizado y contextual la información tácita pierde su significado completo al tratar de ser codificada. Por lo tanto, para que la información tácita pueda ser explotada por los agentes económicos tiene que transmitirse a través de contactos personales directos, contactos cara-a-cara.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La Propuesta en Acción: El Caso de Puerto Morazán y la Camaronicultura.

Las exportaciones de camarones de granja representan un porcentaje nada despreciable de las exportaciones del país. El proceso de producción-exportación de éstos se esquematiza en el gráfico siguiente.

GRAFICO 1.9

El proceso productivo propiamente dicho es caracterizado por muchos participantes: grandes, medianos y pequeños productores, quienes venden su producción a ellos mismos o a empresas que lo procesan; estas son medianas y grandes, pero obviamente en mucho menos número. El destino fundamental de la producción es el mercado internacional.

La complejidad del mercado internacional en este mercado, como en muchos otros ha crecido muchísimo. En el gráfico I.10 se presentan las características más sobresalientes del mercado de camarones.

GRAFICO 1.10
MERCADO INTERNACIONAL

Tanto para producir como para exportar se necesitan insumos, servicios básicos, transporte, servicios del Estado y, desde luego, personas. Todo esto a su vez se desarrolla en un medio de recursos naturales relativamente frágil.

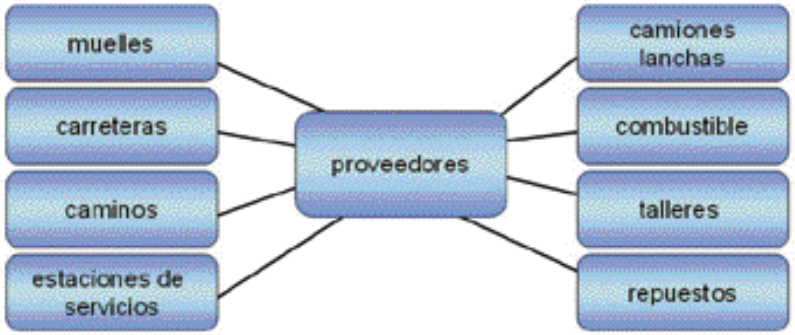
Los insumos tienen un amplio rango y son provistos por muchos, como se mira en el Gráfico I.11.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

GRAFICO 1.11
INSUMOS

Igual sucede con el transporte como se aprecia en el Gráfico I.12.

GRAFICO 1.12
TRANSPORTE



Se suministran de igual manera los servicios básicos, como se observa en el Gráfico I.13

Los servicios denominados estatales son igualmente complejos y múltiples. Cuando éstos no son provistos de cara a la producción y a la población, se convierten no en un servicio, sino en un costo para ambos. Una muestra de estos servicios se presenta en el Gráfico I.14

GRAFICO 1.13
SERVICIOS BASICOS

GRAFICO 1.14
SERVICIOS ESTATALES

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La persona, el elemento fundamental de todo este proceso, es mucho más complejo que cualquiera de los insumos anteriores. Las personas, como se describe en cada uno de los componentes del Gráfico I.15, requieren de múltiples elementos. Sin el bienestar de las personas es muy difícil pensar en que los procesos productivos pueden ser competitivos.

Cada uno de estos elementos, tanto los externos a la producción como los internos a la misma, tienen que existir de una manera simultánea con las características que aparecen el Gráfico I.16.

Cuando los insumos, los servicios de transporte, los servicios básicos, los servicios del Estado y las personas, no tienen las características descritas anteriormente, entonces no puede haber competitividad en el territorio, ni en la producción, ni en el comercio y tampoco bienestar para las personas. En otras palabras, no hay economías externas de aglomeración positivas, ni tampoco rendimientos de escala crecientes. Por esta razón, los costos de producción, procesamiento y comercialización son crecientes, es decir no son competitivos. Pasar de costos crecientes a costos decrecientes, es el desafío de Nicaragua.

Todo esto no ocurre en abstracto, ocurre en los territorios y en forma de aglomeraciones hoy inexistentes por desarticuladas. Este es el caso de Puerto Morazán en el Departamento de Chinandega y de la producción camaronera.

GRAFICO 1.15

GRAFICO 1.16

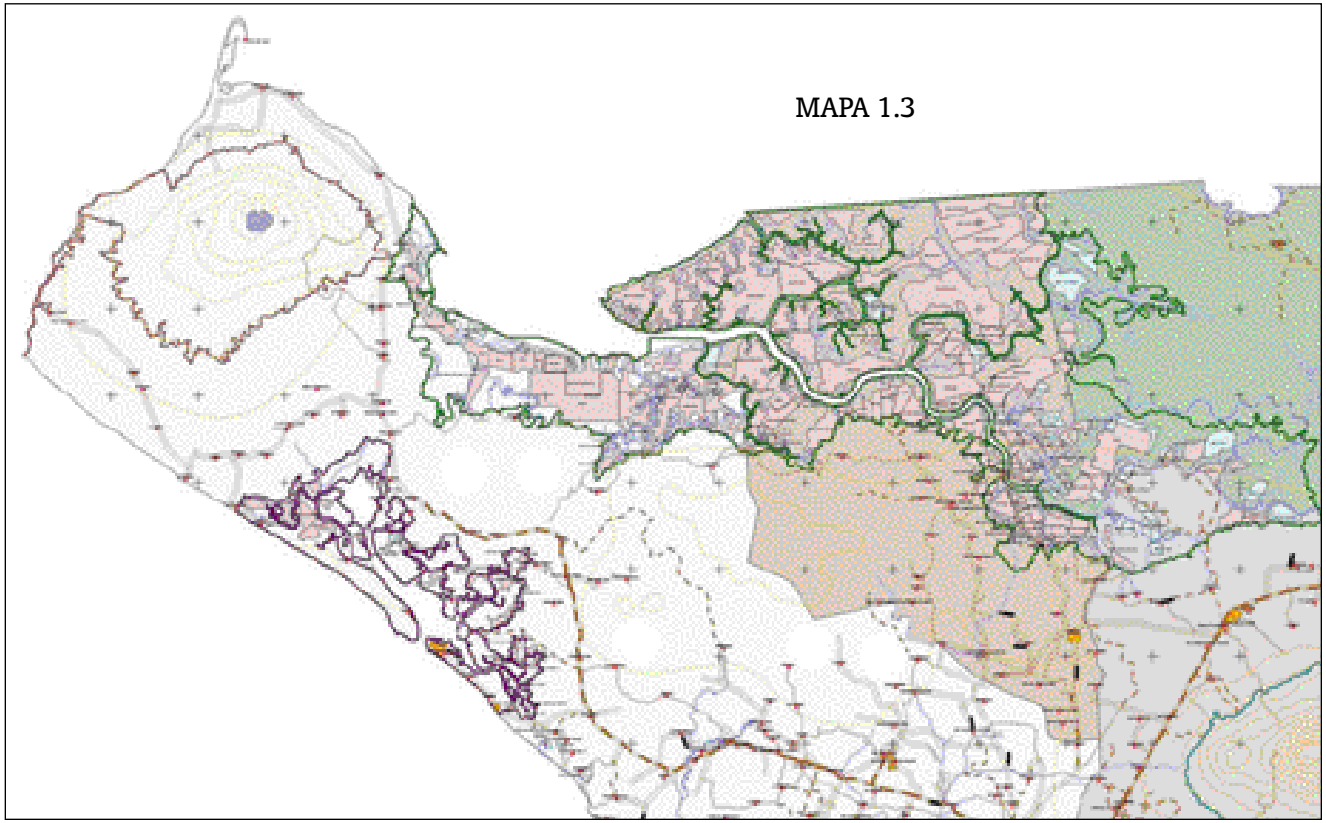
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuando los insumos, los servicios de transporte, los servicios básicos, los servicios del Estado y las personas, no tienen las características descritas anteriormente, entonces no puede haber competitividad en el territorio, ni en la producción, ni en el comercio y tampoco bienestar para las personas. En otras palabras, no hay economías externas de aglomeración positivas, ni tampoco rendimientos de escala crecientes. Por esta razón, los costos de producción, procesamiento y comercialización son crecientes, es decir no son competitivos. Pasar de costos crecientes a costos decrecientes, es el desafío de Nicaragua.

Todo esto no ocurre en abstracto, ocurre en los territorios y en forma de aglomeraciones hoy inexistentes por desarticuladas. Este es el caso de Puerto Morazán en el Departamento de Chinandega y de la producción camaronera.

Ahí, para convertir esa zona en competitiva, producir rendimientos crecientes y economías de aglomeración positivas, es necesario, por ejemplo, desarrollar las actividades que se grafican en el Mapa I.4

Esto implica la construcción de la carretera de Tonalá a Puerto Morazán y otras, el desarrollo de centros de investigación en la zonas, el tendido de redes eléctricas, agua segura para la población y, en particular, el manejo de aguas residuales, la apertura de un centro de INATEC, la creación de un centro proveedor de servicios sociales básicos (salud, educación, nutrición, protección



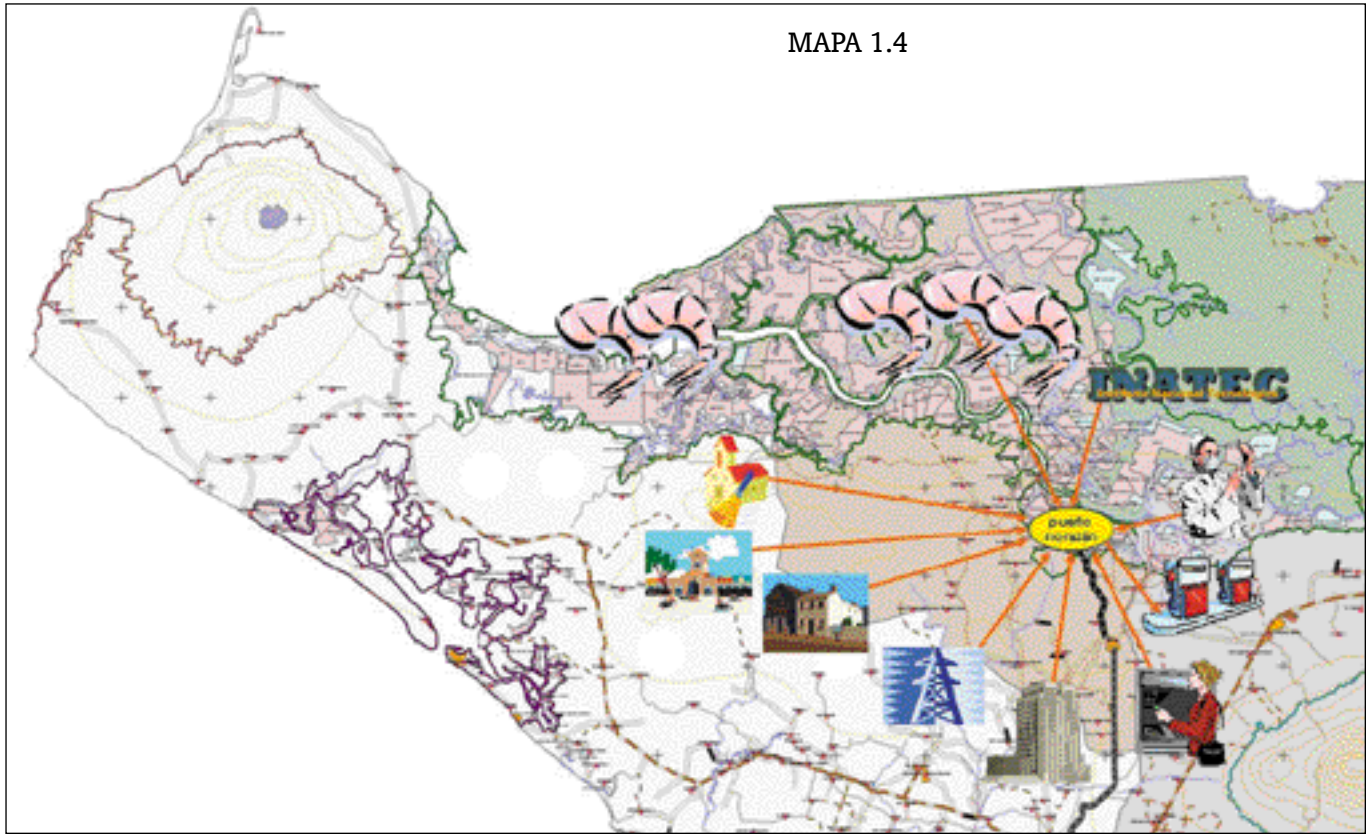
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

social, ayudas para construcción de viviendas a los más pobres) que pueda atender con seriedad y eficiencia a sus habitantes y a sus alrededores, así como el apoyo para la consecución de mercados, etc.

Pero otros servicios, como hieleras, gasolineras, distribuidores de insumos, sucursales de bancos, ferreterías especializadas, talleres de mecánica, constructores, albañiles y similares, tendrán que ser provistos por la dinámica privada: las alcaldías, las ONG, las cooperativas, la empresa privada.

Evidentemente, el caso antes descrito de la camaronicultura y Puerto Morazán, no es el único que se presenta en Nicaragua para la producción de otros bienes. Esta estrategia apunta al desarrollo similar de los otros territorios según sus propias potencialidades y las necesidades de su población. Lo económico, lo social, lo ambiental, lo institucional y lo territorial, no son sino aspectos de una misma realidad. En los próximos capítulos se detallan cada uno de los puntos señalados.

MAPA 1.4



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas

1 Este escenario conservador involucra el cumplimiento del PRGF hasta el 2005 y (a) el mantenimiento —en términos nominales-- del déficit primario acordado en el 2005, durante el período 2006-2011 y (b) el mantenimiento del gasto de capital del SPNF del 2005 como porcentaje del PIB, o sea 13.1%, durante el período 2006-2011.

2 Se asumió que (a) la base tributaria aumenta en un 100% y (b) que la proporción en la que el PIB verdadero supera al PIB oficial (un 70%) paga impuesto sobre la renta.

3 MARENA, Marco de Indicadores para Evaluar la Vulnerabilidad del Cultivo de Maíz y Frijol ante el Cambio Climático. Abril, 2002.

4 Sen Amartya ¿QUE IMPACTO PUEDE TENER LA ETICA? presentación en la Reunión Internacional sobre "Ética y Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con el Gobierno de Noruega, pg. 10.

5 Gaspar, J., and Glaeser, E.L., "Information Technology and the Future of Cities," Journal of Urban Economics 43, 1998, pp. 136-156.

6 **Economías de aglomeración:** Estos son los beneficios que obtienen las firmas cuando se ubican geográficamente cerca de otras firmas. Las economías de aglomeración están relacionadas con las economías de escala y los efectos de redes (network effects) en el sentido que entre más se aglomeren o concentren firmas relacionadas entre sí en una determinada ubicación geográfica, (a) más bajos van a ser sus costos de producción debido a que la aglomeración de firmas va a inducir la aparición de múltiples suplidores que compiten entre sí, así como una mayor especialización y una mayor división del trabajo; y (b) más grande va a ser el mercado donde pueden vender. Las economías de aglomeración y la ubicación industrial también son facilitadas por redes de comunicación vial densas. La existencia y explotación de economías de aglomeración es la razón principal por la cual se forman y crecen las ciudades.

7 McCann, Philip, Trade and Growth: Problems and Possibilities for the New Zealand Economy, New Zealnad Treasury, working Paper 03/03, June 23, p. 8.

8 Carlos A. Sevilla, Los Costos Agrícolas de Fincas Nicaragüenses y su Sensibilidad a los Precios de los Insumos y al Nivel de Producción: una Aplicación de la Función de Costo y las Ven-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tajas de Diferentes Formas Funcionales, Proyecto Fundación Ford/INCAE, INCAE, Alajeula, Octubre 1995.

9 Ver Jung Soo Park and Huang K. Ryu, Role of Increasing Retñurns in East Asian Economic Growth, Department of Economics, State University of New York, Buffalo, January 23, 2003; Espen Henriksen, Karen Helene Midelfart, Knarvik Frode Steen, Economies of Scale in European Manufacturing Revisited, Department of Economics, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Norway, May 3, 2001;

10 Los costos de transacción —especialmente cuando se trata con pequeños productores dispersos en áreas remotas (tanto desde el punto físico como desde el punto de la infraestructura de comunicación)— son altos en Nicaragua. Estos costos de transacción se inflan debido a la mucha desconfianza que existe en nuestro agro y la gran asimetría informática que existe en relación a la confiabilidad de los derechos de propiedad en el campo.

11 En Nicaragua la incidencia de mercados imperfectos (tierra, crédito, tecnología, información, etc.) es muy alta. Los problemas causados por estas imperfecciones de mercado se magnifican debido a la existencia de "servicios imperfectos" (falta de infraestructura de transporte, comunicaciones, riego; niveles de educación deficientes; generación de energía y agua potable poco confiable y cara; etc.).

12 Por otra parte en Nicaragua, debido a que muchas instituciones gubernamentales de crédito, asistencia técnica y mercadeo han sido reestructuradas, debilitadas o desmanteladas —sea por restricciones presupuestarias, sea por la filosofía de mercado imperante--, se han producido nuevos vacíos en mercados que ya eran muy imperfectos.

13 Tomoya Mori and Koji Nishikimi, Economies of Transport Density and Industrial Agglomeration, Institute of Economic Research, Kyoto University, and Institute of Developing Economies, Chiba, Japan, August 2, 2001.

14 Bardhan, Pranab, "General Introduction", The Economic Theory of Agrarian Institutions, Edited by P. Bardhan, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 5.

15 Williamson, Oliver E., "Institutions and economic organization: the governance perspective," The World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, 1994, p. 8; y Williamson, Oliver E., "Credible Commitments: using hostages to support exchange," The American Economic Review, Vol. 83, No. 4, p. 521.

16 Rachel Guillain and Jean-Marie Huriot, How Information Shapes Cities: Theory and Facts, LATEC, Université de Bourgogne, France. Paper presented at the 38th Annual Meeting of the Western Regional Science Association, Ojai, California, February 21-24, 1999.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo II
La Política Macroeconómica

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El objetivo de este capítulo es delinear los elementos básicos de la política macroeconómica que regirá en el corto y mediano plazo.

El fortalecimiento del sistema financiero, el de las instituciones de control, el del Banco Central de Nicaragua (BCN) en términos de su autonomía, el alineamiento de la política macroeconómica, la búsqueda de la sostenibilidad fiscal de largo plazo y la reorientación de la política de inversiones públicas, son elementos centrales para alcanzar un marco macroeconómico de mediano plazo en línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Durante el 2002 y el 2003 el gobierno logró el ordenamiento financiero del país y pudo firmar el primer PRGF con el FMI que garantiza los recursos externos para financiar el programa de inversiones públicas para los próximos tres años. El BCN pudo renegociar la deuda interna asociada a la quiebra de los bancos y liquidar los activos que quedaron en su poder, como parte de la estrategia para reducir el costo fiscal de la crisis financiera afrontada. Por otra parte, el sistema financiero ha sido requerido por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SIBOIF), para que adopte medidas encaminadas a reducir el riesgo de más quiebras bancarias. Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Si bien el programa con el FMI garantiza el financiamiento del presupuesto y mantiene bajo control los niveles de inflación, las autoridades ven con preocupación el poco efecto de este programa sobre el crecimiento económico, el cual no hace posible el cumplimiento de las metas de la estrategia de reducción de la pobreza. El ajuste del gasto que ha recaído sobre la inversión pública para abrir espacio al pago de la deuda interna es el elemento más inconsistente dentro del programa. Mientras el ajuste fiscal se dirige a restaurar las reservas internacionales, el gobierno no puede hacer uso de los recursos externos disponibles para llevar a cabo su programa de inversiones públicas.

El marco macroeconómico de corto plazo recientemente revisado con el FMI está dirigido a reducir el déficit fiscal a 7.4 por ciento del PIB en el 2004, después que éste registró un nivel del 13.8 por ciento en el 2001, con lo cual el ahorro primario logrará ser del 6.1 por ciento del PIB para ese año, el doble de lo que fue en el 2001, pero aún por debajo de los niveles registrados en 1998. A pesar de lo anterior y por haber logrado negociar un mayor gasto de capital que el originalmente planteado, las perspectivas de crecimiento económico para el 2003 y 2004, son modestas en comparación con lo establecido en la ERCERP.

No obstante, los altos niveles de las tasas de interés que han prevalecido, la desaceleración de la tasa de devaluación que no favorece a las exportaciones, los efectos recesivos de la reducción del gasto público, la estrechez de la base tributaria que aún mantiene altas tasas de impuesto al consumo en relación

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

a los países vecinos, el potencial aumento de los aranceles para lograr la equiparación centroamericana, son factores que están incidiendo negativamente en las posibilidades del crecimiento económico del país, que ya ha venido afrontando un prolongado deterioro en su relación de intercambio con el resto del mundo.

Esta situación plantea un problema de insostenibilidad económica. La estabilidad fiscal alcanzada en el corto plazo, en el marco del programa con el FMI, a base de la contracción del gasto público, no durará mucho si limita el crecimiento de la economía, y el país entrará en un círculo vicioso costoso para la población más vulnerable. Mientras la economía no crezca en forma sostenible y a tasas importantes, la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo no será viable.

Frente a esta situación los sectores buscan protección en la dolarización. Gran parte de las transacciones del país están indexadas al dólar o se realizan en esta moneda. Sin embargo, los salarios y otras transacciones de consumo no lo están, lo que genera la coexistencia de tres monedas. Mientras se mantenga baja la inflación y permanezca la estabilidad cambiaria, la brecha entre estas monedas será menor; sin embargo, el hecho de que la economía no genere sus propias divisas por el pobre desempeño de las exportaciones, es parte del problema de insostenibilidad económica, pues las divisas provienen en su mayor parte de las remesas familiares y de la comunidad internacional.

El PND ofrece acciones, medidas de política y reformas estructurales para transformar en el mediano y largo plazo la economía del país en el marco de un mundo cada vez más globalizado y del aprovechamiento de las potencialidades del país. El gobierno pretende reorientar sus instrumentos de política macroeconómica a más largo plazo, donde la política fiscal jugará un rol más dinámico acorde con los objetivos del desarrollo económico, y la política monetaria juegue un rol pasivo y no sea cautiva del endeudamiento interno, donde la política cambiaria se oriente más hacia el objetivo de balanza de pagos, y donde la política crediticia sea favorecida más por la política monetaria y fiscal en pro de la producción.

Asimismo, el gobierno optará por crear las condiciones de competitividad al sector privado a través de una política de inversiones públicas más identificada con la formación de capital fijo e inversión en capital humano. Esto está conciliado con la estrategia de alcanzar la sostenibilidad fiscal de largo plazo, aun cuando en el corto se tenga que aumentar el déficit financiado con recursos externos concesionales. Hay que recordar que un mayor crecimiento hará posible que el stock de deuda externa no aumente.

Las reformas estructurales ligadas a las reformas económicas son parte del plan de acción que el gobierno está impulsando desde el 2002. El fortalecimiento del sistema financiero es parte prioritaria dentro de este aspecto. La fragilidad mostrada en la reciente crisis del sistema y de sus órganos supervisores, mostró la necesidad de tomar mayores medidas de control y supervisión. El gobierno introducirá en la Asamblea Nacional iniciativas de reforma de ley para darle mayor protección legal a la Superintendencia de Bancos, fortalecer su Consejo Directivo y aplicar nuevas normas prudenciales para el fortalecimiento de la supervisión y el control de dicho sistema.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Asimismo, el reforzamiento de la autonomía del BCN es fundamental para lograr el marco institucional en línea con los objetivos del PND; el desarrollo de los mercados de capitales, y el fortalecimiento del sistema de pensiones para canalizar recursos de largo plazo para desarrollo, son básicos para romper problemas estructurales que aquejan al sistema financiero y limitan las posibilidades de crecimiento.

Paralelamente al alineamiento de la política económica, de las reformas estructurales para fortalecer la institucionalidad que rigen el sistema financiero nicaragüense, el gobierno estará construyendo la ruta hacia la dolarización. Sin embargo, ésta no debe se un objetivo per se, ya que es un mecanismo que funciona si las condiciones son dadas. En este sentido, para lograr este objetivo, se deberá resolver el problema de la deuda pública externa bajo el marco de la iniciativa HIPC y la renegociación de la deuda interna por parte del BCN, debiendo también acelerarse las medidas para que la brecha fiscal y externa alcancen su punto sostenible y optar a la dolarización oficialmente.

Marco macroeconómico de corto plazo: El programa con el FMI

El ajuste económico es una acción obligada que Nicaragua debe tomar para adaptar su economía a la medida de sus recursos, garantizando el control de la inflación y eliminando las restricciones al mercado. Con ayuda del FMI o sin ella, deberán tomarse las medidas adecuadas para enrumbar la economía hacia ese objetivo, pues el costo de no hacer el ajuste es mayor que el que debe afrontarse a corto plazo cuando se lleva a cabo. Este costo generalmente recae sobre la población más vulnerable.

Nicaragua, con una marcada insostenibilidad externa, ha transitado por más de una década de ajuste fiscal y reformas estructurales que no han sido suficientes para consolidar el crecimiento económico y lograr la sostenibilidad fiscal de largo plazo. El país ha absorbido el costo social de estos ajustes sin que la economía real dé repuesta a los niveles de pobreza que lo sitúan como uno de los más pobres de América Latina. Sin embargo, los programas con el FMI han incorporado recientemente el tema de la pobreza como una condición para la condonación de parte importante de la deuda externa a través de la iniciativa HIPC, lo que debería implicar un mayor compromiso en el marco de estos programas con la agenda del crecimiento económico.

Después de haber tomado las medidas necesarias para reducir el déficit fiscal durante el 2002, se logró el primer acuerdo de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (PRGF por sus siglas en Inglés) con el FMI y el Banco Mundial, en diciembre de ese mismo año, casi dos años después que los Directorios de ambas instituciones aprobaran la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), elaborada en consulta con la sociedad civil y la comunidad internacional. El PRGF determina el marco macroeconómico y las medidas de política y reformas estructurales para los próximos tres años, con lo cual el gobierno está comprometido y constituye la primera piedra para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo económico y social a mediano y largo plazo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Para llegar a este acuerdo fue necesario reducir el déficit del sector público combinado (incluye el BCN) de 13.8 por ciento del PIB en el 2001 a 10.5 por ciento en el 2002, equivalente a casi US$100 millones[1]. Para ello, el gobierno debió de ejecutar una reforma tributaria que permitiera aumentar los ingresos en 0.7 por ciento del PIB; y reducir el gasto de capital en 2.6 por ciento, es decir, 20.0 por ciento menos que el año anterior, con el consecuente efecto negativo en la tasa de crecimiento del PIB. El gobierno se ha comprometido a reducir el gasto primario del Sector Público No Financiero (SPNF) a un ritmo promedio anual de 1.4 puntos del PIB al pasar este de 26.9 por ciento del PIB en el 2001 a 24.1 en el 2003, manteniéndose casi a los mismos niveles en el 2004 (Ver Cuadro II-1 en página).

A pesar que la economía muestra una desaceleración desde 1999 a una tasa promedio anual de 2.1 por ciento, las perspectivas de crecimiento bajo el PRGF se muestran optimistas para el período 2003-2004 con una tasa promedio anual de 3.0 por ciento, aún muy por debajo de lo que se estableció originalmente en la ERCERP (4.8 por ciento promedio anual). Sin embargo, la tasa de inflación se mantendrá a un promedio anual de 5.0 por ciento, apoyada por la desaceleración de la tasa de devaluación en un punto por ciento en el mismo período.

Estas metas de crecimiento se fundamentan en: (a) una recuperación de las principales economías del mundo; (b) una mejoría en los precios internacionales; (c) un programa de inversión pública más dirigido al mantenimiento y construcción de infraestructura; (d) un aumento en la inversión privada; y (e) un clima político más sosegado.

Los elementos de corto plazo que el gobierno está ejecutando para el cumplimiento de las metas del PRGF son los siguientes: (a) un programa de austeridad; (b) la lucha contra la corrupción y mayor transparencia en la administración pública; (c) el control salarial de los funcionarios del Estado; y (d) el control del gasto público. A mediano plazo se plantea: (e) la reforma de los otros poderes del Estado; (f) completar los procesos de privatización; (g) fortalecer al sistema financiero y las instituciones de control.

Como consecuencia de lo anterior y de las expectativas del alivio de la deuda externa, se espera que en el 2004 el ahorro del sector público sea positivo en 2.3 por ciento del PIB, aunque aún permanecerá un déficit equivalente al 7.4 por ciento del PIB. Excluyendo los intereses de la deuda pública, la tasa de ahorro (primario) mejora significativamente esperándose que para ese año sea de 6.1 por ciento del PIB, el doble de lo que fue en el 2001, pero aún por debajo de los niveles que registraba en 1998.

Razones de cambio: una visión de futuro

Al destacar la importancia de los esfuerzos para establecer un crecimiento económico sostenido y para limitar el impacto del ajuste sobre los grupos más vulnerables, el gobierno ha evaluado el rezago que acusan algunas políticas macroeconómicas que no coadyuvan a los objetivos de crecimiento, ha promovido mecanismos para resolver el problema de la deuda interna que absorbe gran parte del esfuerzo fiscal, y ha elaborado un replanteamiento sobre la sostenibilidad fiscal aplicado actualmente a la iniciativa HIPC.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro II-1. Metas del PRGF

Aspectos	1998	2001	2002	2003	2004
	RELACIÓN CON EL PIB				
Tasa real del Producto Interno Bruto	3.7	3.0	1.0	2.3	3.7
Tasa de Inflación promedio	13.0	7.4	4.0	5.2	5.2
Tasa de devaluación promedio	12.0	6.0	6.0	6.0	5.0
Ahorro del Sector Público Combinado	3.2	-3.2	-2.5	0.2	2.3
Ahorro Primario del SPC	7.5	3.0	4.7	6.7	6.1
Déficit del Sector Público Combinado a/d	-4.2	-13.8	-10.5	-8.9	-7.4
Sector Público No Financiero	-2.4	-12.5	-8.6	-7.1	-5.3
Banco Central	-1.8	-1.3	-2.0	-1.8	-2.1
Déficit Primario del SPC	-0.8	-8.1	-4.7	-6.7	-6.1
Sector Público No Financiero	0.6	-7.2	-2.8	-2.0	-3.2
Banco Central	-1.4	-0.9	-1.9	-4.7	-2.9
Gasto del Sector Público No Financiero	23.8	32.2	28.9	29.2	26.7
Gasto Primario del SPNF	20.8	26.9	23.2	24.1	24.5
Gasto de Capital	7.6	10.6	8.0	9.1	9.7
Gasto en Pobreza	8.3	11.4	10.2	11.0	11.2
Ingresos del Sector Público No Financiero	21.4	19.7	20.4	22.1	21.3
	MILLONES DE US$ DÓLAR				
Reservas Internacionales Netas	305.8	211.2	275.6	246.0	215.8
Netas ajustadas (RINA)	138.5	15.8	64.3	49.3	32.6
Memorándum:					
PIB corriente (millones de córdobas)	37,804.5	53,653.5	57,051.3	61,926.6	68,077.1

Fuente: SECEP, BCN. | A/d: antes de donaciones.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El estancamiento de las exportaciones tiene serias implicaciones para el futuro del país, por cuanto se acrecienta el proceso de una economía hacia los mercados domésticos y dificulta el reto de reducir el desequilibrio externo. El fuerte interés del PND en aumentar las exportaciones se origina precisamente por la preocupación de reducir y aun eliminar el desequilibrio externo. La actual situación conlleva un estrangulamiento del mercado de trabajo frente a una economía mundialmente globalizada más tecnificada y más exigente en los patrones de consumo.

Desde la formulación del primer programa de reducción de pobreza (ERCERP), las perspectivas económicas han cambiado en varios aspectos tanto dentro del ámbito internacional[2] como desde el punto de vista interno, los que han afectado las expectativas del sector real. Esto conduce a la necesidad de añadir ciertos principios y revisar parámetros y metas establecidas en la ERCERP. Mucha es la evidencia que demuestra que Nicaragua no puede continuar transitando por el mismo camino, y que habrá que revisar lo actuado y reprogramar el futuro en base a la identificación de factores que impulsan los cambios, como los siguientes:

Primero, el costo de mantener los programas de estabilización complementados con programas de reducción de pobreza sin resultados importantes en la economía real y el crecimiento económico, se está volcando en contra de los objetivos sociales de reducir la pobreza.

Segundo, el ajuste fiscal se torna cada vez más severo para responder a las deficiencias estructurales de la economía y a la deuda interna. Más aún, la estabilidad cambiaria y el control de la inflación se fundamentan en el ajuste fiscal y en el endeudamiento externo, dejando poco margen para apoyo de la inversión pública en infraestructura productiva.

Tercero, el agotamiento de la política monetaria y el rezago de la cambiaria ha producido un vacío macroeconómico que está siendo solventado por la política fiscal. La restricción del gasto público y la necesidad de que la tributación genere mayores ingresos, se torna cada vez más urgente para mantener la relativa estabilidad cambiaria hasta hoy observada.

Cuarto, en el corto plazo los vencimientos acelerados de los certificados de inversión emitidos por el BCN para afrontar la crisis financiera, los vencimientos de los bonos de indemnización, y el creciente déficit del BCN, están ejerciendo mayor presión sobre la política fiscal. A esto debe agregarse que el mantenimiento de valor aplicado a los certificados del BCN ha entrampado a la política cambiaria, de tal manera que las autoridades no sólo no han podido aumentar la tasa de devaluación, sino que se han visto forzados a desacelerarla para reducir el déficit cuasi fiscal y la tasa de inflación.

Quinto, la expectativa del sector privado ante los problemas domésticos y el de los mercados internacionales, se torna aún más difícil ya que el gobierno se ve imposibilitado de generar la infraestructura básica para reducir los costos de transacción de dicho sector. Esto es así, debido a que el gasto de inversiones públicas es la variable más vulnerable del presupuesto y también es parte del menú de las medidas de ajuste acordadas con el FMI.

Si para el futuro la economía real no logra un importante despegue, los objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza no serán viables. El gasto en pobreza establecido como meta en

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

la ERCERP tampoco será sostenible a pesar de los resultados que brinde la iniciativa HIPC. Por lo tanto, debe de crearse un enlace más directo entre el crecimiento económico y el combate a la pobreza. Para lograr los objetivos del PND, hay que superar el divorcio que actualmente existe entre la estabilidad, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, tres objetivos que en el corto plazo no han podido ser conciliados dentro del Presupuesto General de la República.

Política económica desalineada: adversa al crecimiento económico

Si bien el marco macroeconómico se ha ajustado a la coyuntura y ha brindado algunos resultados en términos de inflación y estabilidad cambiaria, también es cierto que su proyección de mediano y largo plazo no propicia las condiciones para la reactivación económica.

En la actualidad es clara la evidencia de que algunos de los precios macroeconómicos se mueven en sentido inverso a lo que requiere un proceso sostenible de crecimiento económico. Las altas tasas de interés indexadas al dólar, las tasas de impuestos y tarifas públicas no competitivas dentro del área, la desaceleración de la tasa de devaluación que no estimula las exportaciones, la posible subida de aranceles que exige el proceso de equiparación centroamericana, y el repunte de los precios de los combustibles, son algunas muestras de los desestímulos estructurales que no hacen competitiva las actividades que componen la economía. Esto explica la existencia de políticas proteccionistas para varios sectores que a la postre van en contra del mismo desarrollo económico.

Por otra parte, las reformas estructurales llevadas a cabo en el campo financiero que terminaron con los bancos estatales y el cierre de algunos bancos privados, aunado al aumento del déficit fiscal, generaron efectos encontrados en la política crediticia. Mientras el sistema bancario restringió su cartera crediticia a los sectores productivos, el BCN otorgaba un crédito masivo al gobierno para financiar el nivel del gasto desmedido que tuvo en el 2001.

Adicionalmente, los problemas estructurales que aún persisten en el sistema financiero que no capta recursos de largo plazo ni reduce la tasa de interés, está afectando severamente la inversión de los sectores productivos. El mayor competidor por los recursos del sistema es el propio BCN al hacer colocaciones masivas de certificados de inversión para hacerle frente a la deuda interna. Los bancos sienten más atractivo este tipo de inversión que las colocaciones de crédito en sectores de la economía con alta incertidumbre. Obviamente que este tipo de operaciones no son sostenibles y más bien comprometen los esfuerzos fiscales que el gobierno hace por otro lado.

Varios factores han incidido en la aplicación de una política macroeconómica cortoplacista por más de una década, entre otros:

1. La necesidad de eliminar las expectativas inflacionarias fuertemente arraigadas desde la década de los ochenta;
2. La urgencia de restaurar la economía de mercado

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. La reducción del Estado y su marcada intervención en la economía
4. La masiva ayuda externa
5. Los altos niveles de corrupción en el sector público
6. La persistente coyuntura política que no alienta la inversión privada
7. El problema de la propiedad
8. El alto endeudamiento externo heredado de los ochenta y el reciente shock de la deuda interna a causa de las quiebras bancarias
9. La descapitalización del sector privado y su alto nivel de insolvencia con el sistema financiero.

Sin embargo, existen varios elementos que están presionando por un giro de timón en la aplicación de la política macroeconómica

1. El logro de la condonación de la deuda externa en diciembre del 2003 pondrá al país en una mejor posición de solvencia internacional
2. La renegociación de la deuda interna por parte del BCN dará flexibilidad al presupuesto del gasto
3. El cambio adverso de la economía mundial y la propia recesión de la economía interna
4. La poca eficiencia del gasto público[3] que abulta el déficit fiscal
5. La insostenibilidad fiscal después de la HIPC a causa del efecto de la deuda interna y del pobre crecimiento económico
6. el agotamiento de la política monetaria y cambiaria que pueden conducir al país a una crisis monetaria
7. La explosión social latente ante el alto nivel de desempleo.

En el PND, se entiende por desalineamiento macroeconómico el uso inadecuado de los instrumentos de política y el rezago que éstas muestran aun cuando se apliquen en la dirección correcta respecto a su punto de equilibrio o al objetivo intrínseco de las mismas. La práctica de sustituir en el corto plazo la política fiscal por el uso de instrumentos de política monetaria ha sido común, sin embargo a largo plazo no es sostenible; asimismo, el incremento del encaje legal para lograr el objetivo de aumento de reservas es una medida tentadora por lo fácil de aplicar y el bajo costo político, aunque con un efecto adverso sobre la tasa de interés; igualmente la reducción de la tasa de devaluación con fines de reducir la inflación o influenciar el resultado cuasi fiscal del BCN, no es compatible con una situación deficitaria en la balanza de pagos[4].

Los objetivos del PND no podrán ser alcanzados si no se revierte la tendencia de estas políticas. Este constituye un proceso dentro de la lógica y los alcances del plan, el cual se inició en el 2002. Debe aclararse que algunas de ellas están sujetas a los avances que se logren en otros sectores, como en el fiscal y el monetario, pero el avance en la dirección correcta dependerá más de reformas estructurales que de medidas de corto plazo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Sostenibilidad Fiscal Consistente con el Crecimiento Económico

El principal problema del desajuste de la política económica durante los últimos diez años ha sido la magnitud y lo duradero del déficit fiscal. Otros factores como la balanza de pagos, las tasas de interés, los tipos de cambio y los flujos de inversión están también vinculados. El aumento en el déficit fiscal y la baja tasa de ahorro junto con el alto riesgo-país, son en parte responsables del alto nivel de las tasas de interés real prevalecientes en el mercado financiero.

Como consecuencia de esta evolución, Nicaragua tiene un desequilibrio fiscal insostenible en el largo plazo. Esta situación se refleja en el tamaño de su deuda externa con respecto al total de sus exportaciones. Además, este desequilibrio fiscal se hace más crítico cuando se agrega la deuda interna, la deuda comercial aún pendiente de resolver y el posible efecto financiero debido al déficit actuarial del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). Esto recuerda que uno de los problemas estructurales de la economía es que el rendimiento del PIB en términos de exportaciones y de ingresos fiscales es relativamente muy bajo, siendo necesario superar este problema estructural.

A nivel internacional Nicaragua es un caso típico de insostenibilidad fiscal dados los parámetros con que se mide esta distorsión en el marco de la iniciativa HIPC. Un país es insostenible fiscalmente si el stock de su deuda externa en valor presente respecto a sus exportaciones sea mayor a 150 por ciento o si respecto a sus ingresos tributarios sea mayor a 250 por ciento. De acuerdo al FMI y a la Asociación Internacional de Fomento, estas relaciones de endeudamiento permanecerían a niveles insostenibles aun después de la HIPC. Se estima que el valor presente de la deuda externa sobre exportaciones permanecería por encima de los parámetros indicados hasta el 2013[5].

Existen evidencias de que alcanzar la sostenibilidad fiscal de largo plazo depende de: (a) la reducción del stock de la deuda pública; (b) de un mayor flujo de inversión; (c) un aumento considerable del PIB empujado por un mayor nivel de exportaciones, y (d) mejorar la competitividad y productividad. En este sentido, el PND propone un manejo diferente de la inversión pública orientada a estos objetivos. Manteniendo esta ruta, el PND es consistente con los objetivos de la reducción de la pobreza.

Es importante mencionar que el programa con el FMI busca la sostenibilidad por dos vías: la condonación de la deuda externa y el ajuste fiscal, pero esto no es suficiente. Se necesitan mayores esfuerzos orientados al crecimiento económico. En el estado recesivo en que se encuentra actualmente la economía, un ajuste severo en el gasto público no es prudente. Hay que considerar que la pérdida de ingresos por la desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB desde 1999, no se ha notado por los flujos externos y las dos reformas tributarias que han absorbido este efecto.

Análisis independientes y evaluaciones propias de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP), utilizando modelos simples de proyección para determinar el déficit primario sostenible en el mediano plazo, han demostrado que la sostenibilidad fiscal no solamente depende de la reducción del stock de la deuda, sino que es altamente sensitiva a la tasa de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

crecimiento del PIB y sobre todo a la de las exportaciones. De tal manera, que un programa que combine un mayor gasto de inversión pública dirigido a proyectos de alto impacto, aunado a reformas estructurales, es más consistente con los objetivos del PND, a pesar de que en las primeras etapas el déficit primario resulta mayor[6].

El PND propone que la ruta fiscal sostenible de largo plazo se logre a través de la reducción del déficit fiscal de manera paulatina, sin asfixiar el gasto de capital, con niveles de gasto más propicios para sacar a la economía de la ruta recesiva en que ha caído. La calidad del ajuste puede ser más apropiado, estructuralmente hablando, si se plantea como objetivo de largo plazo lograr un déficit primario sostenible, entendiendo esto como el financiamiento de este déficit sin aumentar el stock de deuda interna y externa y sin afectar la estabilidad de precios.

Mejorando las condiciones hacia políticas monetarias más competitivas

Nicaragua es un país con un alto nivel de dolarización, pero aún con fuertes desequilibrios macroeconómicos, problemas estructurales y una economía incipiente, que no permite la dolarización oficial. Sin embargo, el gobierno se presta a crear las condiciones para poder considerar la dolarización como una política factible.

Los objetivos de la dolarización se han planteado en términos de lograr una mayor competitividad a nivel de la región como producto de la eliminación del riesgo cambiario, la reducción de las tasas de interés y la estandarización de los mercados internos con una sola moneda. Esto originaría elementos dinámicos que impulsarían el crecimiento económico con base en las exportaciones y corregirían las distorsiones de la balanza de pagos, haciendo viable las sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Aunque el Córdoba sigue siendo la moneda de curso legal, el proceso de dolarización informal en la economía ha generado el uso de otras dos monedas, el Córdoba con mantenimiento de valor y el Dólar de los Estados Unidos. A excepción de los salarios y otras transacciones menores, la mayor parte de las operaciones de los mercados se realizan en términos de estas dos últimas monedas. No obstante, los dólares que entran a la economía provienen en su mayoría de las remesas familiares y de la comunidad internacional, lo que plantea un riesgo de insostenibilidad al no estar generando la economía sus propias divisas.

Las ventajas relativas que tiene Nicaragua por tener un alto grado de dolarización, ser uno de los socios comerciales más cercanos de los EE.UU., y mantener una relativa baja tasa de inflación, no son suficientes para optar a una dolarización oficial. Ciertamente, la dolarización tiene sus ventajas, pero no lo es todo: hay que resolver los problemas estructurales de la economía para que este mecanismo potencie las oportunidades del país.

Hay que recordar que Nicaragua es un país HIPC, cuyas características, son tener uno de los niveles de pobreza más elevados, indicadores de ingresos de los más bajos y una deuda pública per cápita de las más altas del mundo. En este sentido, la ruta hacia la dolarización es más complicada que en El Salvador o Panamá. Existen muchos riesgos cuando se es más vulnerable a los

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

choques externos, desastres naturales e inestabilidades políticas y sociales, en cuyo caso la moneda nacional genera una mayor autonomía de movimiento para afrontar estos riesgos que la moneda foránea.

Por otra parte, la dolarización no es una garantía de un comportamiento fiscal responsable ni un sustituto de ajustes macroeconómicos ineludibles. La misma no necesariamente tiene que conducir a una baja en la tasa de interés doméstica ya que si bien el riesgo cambiario desaparece, no así el riesgo país. En el caso de Nicaragua, donde un gran número de reformas estructurales e institucionales se han quedado rezagadas, es altamente improbable que una dolarización vaya a conducir a una reducción sustantiva de las tasas de interés internas. Esto nos recuerda que los desequilibrios fiscales de un país y sus consecuencias funestas, no desaparecen si el país adopta un Currency Board o si se dolariza. Estos no constituyen un sustituto de los ajustes macroeconómicos necesarios, ni tampoco una garantía de que se van a evitar gastos fiscales excesivos.[7]

Nicaragua inició desde el 2002 la ruta de la sostenibilidad económica y continúa tomando medidas de carácter fiscal, institucional y legal para garantizar a mediano plazo la viabilidad externa de la economía. El gobierno en el PND ha formulado una estrategia productiva de largo plazo y reformas estructurales que permitirán alcanzar los objetivos del mismo. Este plan creará las condiciones para que el país pueda optar por el sistema monetario que mejor le convenga, siendo la dolarización una de ellas. Lo fundamental, más que un sistema específico, es que se cuenten con las condiciones necesarias para poder optar por diferentes sistemas:

1. Lograr la condonación de la deuda externa bajo el mecanismo de la iniciativa HIPC. Esto supone tener un programa con el FMI y cumplir con las condiciones que ello implica (programado para diciembre 2003).
2. Reducir al mínimo los niveles de deuda interna. El BCN ha iniciado un proceso de renegociación de la deuda interna. Por su parte, el gobierno busca mecanismos para evitar el aumento del stock de deuda de bonos de indemnización con el resurgimiento de nuevos reclamantes.
3. Lograr que las pérdidas cuasi fiscales se reduzcan a cero y eliminar el déficit fiscal del SPNF después de donaciones. Desde el 2002 al 2004, se han programado importantes avances sobre estas variables.
4. Lograr que el balance comercial de la balanza de pagos esté en equilibrio. Esto presupone que el crecimiento económico se sostiene a tasas que generan un alto crecimiento en las exportaciones.
5. Fortalecer el sistema financiero y las entidades de control. La quiebra de bancos en países altamente endeudados es una de las situaciones que no favorece la dolarización.
6. Promover el desarrollo del mercado de capitales de largo plazo. La privatización de las pensiones es un paso hacia ese fin.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

7. Desarrollar una alta movilidad de factores con los socios comerciales. Los TLC y acuerdos comerciales brindan esta oportunidad. Esto implica superar la rigidez del mercado laboral, de capital y otros.

8. Mejorar el credit rating del país de cara a la banca privada internacional. Después de la HIPC y bajo el supuesto de una dolarización oficial, el gobierno tendrá que recurrir a líneas de crédito contingentes para afrontar posibles crisis de liquidez y solvencia en el sistema bancario nacional.

Recomendaciones de política

Las recomendaciones de política emanan del diagnóstico anterior y de los estudios realizados por el Banco Mundial y FMI en los temas del gasto público y reformas tributarias. Lo mismo que de estudios realizados por expertos en la materia sobre la política macroeconómica en Nicaragua, los cuales también han sugerido acciones al respecto. [8]

Política Monetaria. La recomendación más prudente de la política monetaria es retornar a un escenario pasivo. Para ello, es necesario buscar opciones en el tema de la deuda interna. La colocación de CENIT está presionada por los vencimientos de corto plazo y la política fiscal está haciendo lo suyo a través de las reformas tributarias tomadas. En este sentido, el BCN avanzará durante el 2003 y 2004 en la siguiente dirección:

1. Terminar el proceso de renegociación de la deuda interna con los principales bancos acreedores que absorbieron los bancos quebrados.

2. Iniciar un proceso de limpieza de su balance, trasladando el resto de la deuda interna y pasivos que tengan relación con estas operaciones y otras pérdidas cuasi fiscales al MHCP.

3. Terminar el proceso de liquidación de activos adquiridos durante el proceso de intervención de los bancos.

4. Iniciar un proceso de reducción de deuda interna ligada a la colocación de CENIT para estabilización y restaurar el instrumento de operaciones de mercado abierto como el más adecuado para el control de la liquidez de la economía.

5. Concentrar los depósitos del gobierno en el sistema financiero en el BCN, según decida el MHCP.

6. Revisar la política de encaje legal a un mínimo, consistente con la de los países centroamericanos.

POLÍTICA CREDITICIA

Estará dirigida hacia dos vectores que convergen en procurar la estabilidad y el crecimiento económico. Por una parte la política de crédito de la autoridad monetaria respecto al gobierno dejará de ser fuente de financiamiento del déficit fiscal como sucedió en el 2001; pero tampoco el gobierno deberá de sacrificar sus programas sociales y de inversión pública para sostener los niveles de reservas del BCN. Por otra parte, el crédito del sistema bancario al sector privado podrá ser estimulado una vez que se resuelvan problemas de carácter microeconómico que afectan a los productores y se inyecten recursos frescos, provenientes de la comunidad internacional, tal como se contempla en el PND.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El gobierno emprenderá acciones para fortalecer el Fondo de Crédito Rural (FCR), la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI) que seguirá funcionando como un banco de segundo piso. Asimismo, concentrará recursos externos que están asignados dispersamente en otras instituciones como el IDR, MAGFOR y FISE para aumentar la oferta de crédito.

POLÍTICA FISCAL

Se continuará profundizando la reforma tributaria para reducir la protección excesiva que aún gozan algunos sectores y lograr una base más amplia, que sea más equitativa y pro exportadora y conduzca a una reducción en las tasas de los impuestos. Esto coadyuvará no sólo a aumentar la recaudación fiscal, sino también a evitar la evasión de impuestos y el contrabando, y a ejercer una política de gasto más consistente con los objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Asimismo, para romper con el ciclo recesivo de la economía y reducir costos al sector privado, el gobierno emprenderá un programa de inversiones públicas más agresivo en términos de construcción de infraestructura con proyectos de alto impacto en la economía. Esto implicará un mayor déficit fiscal financiado con recursos externos que ya están gestionados y aprobados por el BID y el Banco Mundial, entre otros. En este sentido, el ajuste comprometido en el PRGF continuará siendo el mismo, con la diferencia que el retorno de un mayor gasto de inversión en términos del crecimiento del PIB mejorará la situación. Un aumento en el gasto de inversión que ascienda a entre US$ 50 y US$ 100 millones anuales en los próximos años, hará mucha diferencia en materia de empleo y crecimiento.

POLÍTICA CAMBIARIA.

En primer lugar se detendrá la desaceleración de la tasa de devaluación anual. Para el 2004, se reducirá a cinco por ciento la tasa de desaceleración anual y se anclará. Una vez que la política monetaria retorne a su estado pasivo, que la fiscal incremente su sostenibilidad, y una vez resuelto el problema de la deuda interna, se podrá retomar la ruta hacia un régimen cambiario más flexible, posiblemente hacia una banda, mientras se logran mayores condiciones para evaluar otras opciones, entre ellas la dolarización oficial.

Reformas estructurales

Fortaleciendo el Sistema Financiero. Se adoptará una tercera generación de normas prudenciales por parte del sistema bancario para mejorar sus indicadores de solvencia y fortalecer la labor de supervisión de parte de la SIBOIF, ésta será una de las vías de corto plazo para el fortalecimiento del sistema.

En este sentido, el gobierno someterá (noviembre 2003) a la Asamblea Nacional propuestas de normas prudenciales, que limiten el riesgo de los bancos que pueda generarse entre los vencimientos de sus activos y pasivos. Asimismo, someterá (marzo 2004) un anteproyecto de enmienda la Ley General de Bancos en línea con las normas de Basilea, para una efectiva supervisión y fortalecimiento del Fondo de Garantía de los Depósitos (FOGADE). Estas acciones son parte de los acuerdos con el FMI.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Fortalecimiento de la autonomía del Banco Central de Nicaragua. El BCN no pondrá en peligro la política monetaria cuando surjan problemas en el sistema financiero. Le corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) asumir los costos derivados de posibles rescates bancarios. Asimismo, deberá de revisar su Ley Orgánica para fortalecer su Consejo Directivo y su estructura institucional, e iniciar un proceso de limpieza de su balance.

Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Al igual que el BCN, la SIBOIF deberá fortalecer su Consejo Directivo y su estatus legal para ejercer con propiedad sus funciones. Para ello, el gobierno someterá a la Asamblea Nacional un anteproyecto de reforma a la Ley de la Superintendencia para darle mayor protección legal, autonomía y fortalecimiento operativo.

Impulsando el desarrollo del mercado de capitales. La privatización de pensiones es un paso que fortalece el mercado de capitales de largo plazo. Sin embargo, el gobierno estudiará opciones para promover la ampliación del portafolio de inversiones de estos recursos, para lo cual ha buscado asistencia técnica en el Departamento del Tesoro de los EEUU. En adición, el gobierno creará títulos o certificados de inversión aceptables en el mercado internacional. Los CENIT y los Bonos de Indemnización deberán cumplir con normas internacionales para que sean transables en los mercados bursátiles de la región y el resto del mundo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas

1. En Julio del 2002 la Asamblea Nacional redujo el presupuesto de gasto en 1.5 por ciento del PIB, aproximadamente 3.0 por ciento del PIB sobre base anual.
2. Para un detallado análisis de la evolución de la economía mundial ver el World Economic Outlook del FMI.
3. Ver, World Bank – Nicaragua: Public Expenditure Review (Improving the Poverty of Public Spending), December 7, 2001.
4. Una detallada reseña y diagnóstico de las políticas macroeconómicas durante los últimos años pueden encontrarse en "Políticas en el Marco Macroeconómico Nicaragüense" de la SECEP, 2003.
5. IDA (International Development Association), IDA/R2000 – 237.- Nicaragua: Enhanced HIPC Debt Initiative (President´s Memorandum and Recommendation and Decision Point Document), December 7, 2000.
6. Ver anexo: Análisis de la Sostenibilidad Fiscal: Un Modelo Para Nicaragua.
7. Carlos Alfredo Rodríguez, Macroeconomic Policies: Can We Transfer Lessons Across LDC´s?, Universidad del CEMA, Invited Paper for the XII World Congress of the International Economic Association, Buenos Aires, Argentina, August 23-27, 1999.
8. Sebastian Edwards y Rodrigo Vergara.- La política Macroeconómica en Nicaragua: Evaluación y Opciones, University of California, y Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo III
La competitividad como Estrategia de Reducción de la Pobreza

PROPUESTA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Introducción

El componente de competitividad tiene como propósito general impulsar un sector empresarial y productivo vibrante, innovador, competitivo y exitoso, que genere empleo y crecimiento económico, dos de los objetivos fundamentales del PND y que permita la re-inserción de Nicaragua en los mercados regionales e internacionales.

Dentro del contexto estratégico del PND, se presenta un programa para tres años, para el desarrollo de inversiones y negocios. Esto representa un cambio importante con respecto a programas tradicionales de desarrollo de los últimos años. La formulación de este programa, como la del PND, fue precedida de numerosos análisis y procesos de consulta con distintos sectores del país.

La necesidad de alcanzar crecimiento económico acelerado y la creación de empleos condicionó la revisión de la ERCERP actual, con el objetivo de fortalecer el pilar de crecimiento económico y la competitividad internacional.

El desarrollo de esta competitividad se basa en cuatros aspectos fundamentales:

1. Apoyo a las pequeñas y medianas empresas
2. Atracción de Inversión Extranjera Directa (IED)
3. Inclusión social a través del desarrollo del capital humano
4. Inversión en infraestructura básica a nivel territorial.

En este capítulo se consideran ocho temas principales:

1. Marco conceptual para la Competividad
2. Objetivos y su relación con las metas globales del PND
3. Clasificación territorial
4. Programa de apoyos e incentivos para los territorios
5. Políticas críticas de apoyo a la competitividad
6. Promoción de la inversión extranjera directa
7. Promoción de exportaciones
8. Enfoque de aglomerados como herramienta para acelerar el mejoramiento de la competitividad y organizar mejor los planes y acciones en el territorio.
9. La política ambiental para un crecimiento económico sostenible

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

1. Marco Conceptual para la competitividad

Definiendo la competitividad

El primer postulado de competitividad consiste en sostener y expandir la participación en los mercados internacionales y mejorar el nivel de vida de la población. Lo primero es condición necesaria, y lo segundo establece la condición suficiente para lograr la sostenibilidad en el tiempo.

La competitividad y sus ventajas no pueden darse en economías cerradas, altamente protegidas y oligopolizadas. Asegurar las condiciones de competencia es fundamental, ya que las empresas tienen que participar en los mercados doméstico e internacional. La competencia en el mercado doméstico se debe tornar como un elemento de aprendizaje que las prepara a las empresas para competir a nivel internacional.

El segundo postulado indica que la competitividad es un concepto más empresarial que económico y hace referencia a un proceso dinámico de acumulación de factores internos y externos para la producción. En este sentido, no es absoluta ni permanente, se gana y se pierde en función de acciones y estrategias de juego de los competidores.

El tercer postulado señala que la competitividad y la construcción de ventajas competitivas sólo se logra desarrollando las condiciones anteriores a nivel de territorios. Esto significa que hay territorios con recursos locales capaces de generar economías de escala y de alcance para firmas y sectores. Existe competencia entre núcleos poblacionales locales por atracción de inversiones, fondos públicos, turistas, compradores y suministradores de materias primas o bienes de capital. Los territorios compiten por crear las condiciones de bienestar que aseguren una mejor calidad de vida. Esto es, gobiernos locales con una visión empresarial, preocupados por generar procesos de aglomeración que lleven a la competitividad del territorio.

Por lo tanto, deberán existir políticas públicas a nivel territorial que contribuyan al sostenimiento de las ventajas comparativas y su transformación en ventajas competitivas territoriales, entendiéndose como las condiciones que ofrecen los territorios y sus localidades para la eficiencia microeconómica de las unidades productivas.

El cuarto postulado indica que la inversión y la tecnología no sólo se mueven donde hay mano de obra barata sino que buscan áreas donde existan condiciones de sinergias y de cooperación. En este sentido, las áreas con mayor stock de inversión y tecnología tienen mayor potencial para lograr avances importantes en la posición competitiva de los territorios. Este postulado respalda la idea de conformación de aglomerados de empresas, organizaciones de investigación y capacitación, comunidades, y redes de infraestructura física y social.

Por último, el quinto postulado reconoce que la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED) apoya la creación de em-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

pleos, acelera la inserción en los mercados externos y apoya la adopción de nueva tecnología; por ende, mejora la competitividad del país.

En conclusión, la competitividad del país está en función del entorno internacional, la eficiencia micro-económica de las empresas, las políticas gubernamentales para promover el crecimiento económico y del desempeño de los territorios para atraer nuevas inversiones que generan empleos, coadyuvan al crecimiento económico local y la capacidad de los territorios para generar cambio sustantivos en las condiciones de vida de la población.

Las Fuentes de la competitividad

La naturaleza de la producción, comercio, empleo y trabajo en las próximas décadas, serán muy diferentes a lo que observamos el día de hoy. Sin embargo, los objetivos económicos básicos de la sociedad siguen siendo los mismos, mejorar el nivel de vida y asegurar la participación en la vida económica. Alcanzar estas metas contrasta fuertemente con el comportamiento económico observado en los últimos años, por lo que se requiere de toma de decisiones concretas a nivel de personas, empresas y gobierno.

El factor que determinará si Nicaragua va a poder dar un salto significativo en crecimiento de su producto y su desarrollo durante los próximos 25 años, es la competitividad. Existen factores y condiciones a lo interno y externo de las empresas, del territorio y del país que pueden mejorar o limitar el potencial competitivo en un momento dado.

La competitividad del territorio. Existe todo un rango de funciones de negocio a lo interno de la empresa que determinan sus condiciones competitivas en un momento dado y en un mercado particular. A lo interno de las empresas hay que apoyar el mejoramiento de su posición competitiva en las áreas de:

1. Información y planeación empresarial
2. Investigación, desarrollo empresarial y diseño de productos
3. Producción y operación
4. Mercadeo y desarrollo de negocios
5. Desarrollo del capital humano
6. Financiamiento para el crecimiento.

Se requiere de un enfoque amplio que apoye a las pequeñas y medianas empresas nicaragüenses en el mejoramiento de la capacidad empresarial, la promoción de la innovación, la inserción en los mercados regionales e internacionales, el establecimiento de socios comerciales, el mejoramiento del clima de políticas para la inversión y el desarrollo de negocios, entre otras. El PND propone una iniciativa amplia y ambiciosa de promoción, fortalecimiento y desarrollo de las empresas y unidades productivas.

La competitividad del territorio. Las empresas, no sólo son afectadas por factores internos de competitividad, sino por un entorno territorial que ejerce un impacto decisivo sobre el éxito o fracaso de los negocios. Territorios interconectados con los sistemas primarios de salud, educación, carretera, puentes, puertos, aeropuertos, energía, agua y saneamiento y telecomunicaciones, ofrecen mejores condiciones para las empresas que territorios

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

aislados, con bajo nivel de capital humano y bajo grado de interconexión.

Estas condiciones son acentuadas por políticas macroeconómicas como la cambiaria: una moneda sobrevaluada tiende a discriminar en contra de los sectores transables ubicados en los territorios marginales, elevando el costo de hacer negocio en dichos territorios y por ende, empeorando la posición competitiva de las empresas que operan en los mismos.

En este sentido, el PND no sólo enfoca la competitividad a nivel de empresas, sino que considera el enfoque territorial para la implementación de un conjunto de inversiones e intervenciones públicas que busquen elevar la posición competitiva, de las empresas y el territorio.

Marco macro y microeconómico: En adición al enfoque de empresa y territorio, se requiere de un marco de políticas amigable a la creación de negocios y de atracción de inversiones. A como se menciona en el capítulo macroeconómico, se plantea la profundización de las reformas económicas. También, se proponen reformas microeconómicas e institucionales encaminadas a bajar los costos de transacción de las empresas, disminuir los riesgos de hacer negocios en Nicaragua, mejorar la transparencia, elevar la rentabilidad; en fin, mejorar el clima de negocio e inversión.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

2. Clasificación Territorial

El país se ha clasificado en diferentes tipos de territorios de acuerdo a su grado de productividad y a su nivel de marginalidad o acceso a infraestructura básica. En el caso de la productividad, se ha utilizado el ingreso per cápita a nivel de municipio como una aproximación para clasificar los municipios entre alta productividad (aquéllos con un ingreso per cápita mayor al promedio nacional) y baja productividad (los que tienen ingreso per cápita debajo al promedio nacional). Un índice de marginalidad compuesto por la existencia y acceso a carreteras, electricidad, entre otros; ha permitido clasificaciones de municipios de acuerdo a la marginalidad y la productividad.

Conforme a lo anterior, se podrían clasificar cuatro grupos de territorios:

1. Alta productividad y baja marginalidad
2. Alta productividad y alta marginalidad
3. Baja productividad y baja marginalidad
4. Baja productividad y alta marginalidad.

Esta clasificación permite determinar tanto el nivel como la envergadura de las acciones de políticas públicas requeridas para impulsar la producción, productividad, inversión, empleo, y como resultado el bienestar social y económico de la población, para cada uno de los distintos tipos de territorios identificados. Mientras menos favorable sean las condiciones para la inversión, respecto a otras localidades y oportunidades, más fuerte es la necesidad de brindar apoyos compensatorios a la acción privada en estas zonas. Lo opuesto es también correcto. Esta caracterización en baja y alta marginalidad y productividad es únicamente para fines representativos, ya que como se verá en el capítulo de potencialidades en los territorios, en verdad de lo que se trata es de un índice continuo de cada una de estas variables. Las cuatro categorizaciones de territorios deben interpretarse por lo tanto como una representación de un escenario más complejo.

Tenemos, primeramente, a lo externo de los territorios apoyos estratégicos a la competitividad que involucran los sistemas primarios de infraestructura básica en puertos, aeropuertos, carreteras, cadenas de frío, sistema eléctrico y de telecomunicaciones. A lo interno del territorio se interrelacionan una serie de factores que involucran tanto el ambiente físico como la inclusión, cohesión y desarrollo social, tales como una red de apoyo a la inclusión social (escuelas, centros de educación técnica, centros de salud, vivienda, recreación,), un sistema de interconexión vial secundarios, un sistema de apoyo a la producción, y un sistema de protección ambiental, entre otros. (Ver Cuadro III-1)

A lo externo de las empresas se tiene un conjunto de condiciones que afectan el nivel de competitividad, incluyendo: políticas impositiva, laboral y crediticia; seguridad de la pro-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro III-1. Marco Analítico para la revisión de la competitividad en Nicaragua

FACTORES CLAVES	COMPORTAMIENTOS	EFECTOS SOBRE	PROCESOS REQUERIDOS
Desarrollo de los Recursos	- Educación y entrenamiento - Destrezas y Productividad	- Situación de Empleo - Costo Laboral	-Planeación Estratégica -Incentivos
A LO INTERNO DE LAS EMPRESAS			
Apoyo al Desarrollo de Empresas y/o Unidades de Producción	- Capacidad Tecnológica - Acceso a Nuevos Mercados	- Inserción de Mercado - Desarrollo de Mercado - Niveles de Inversión - Crecimiento de la IED - Crecimiento en la Producción - Costos de Servicios de Insumos	- Innovación - Incentivos - Planeación Estratégica - Desarrollo de Escala - Cadena de Valor - Desarrollo de Aglomerados - Servicios de Asesoramiento a Empresas
A LO EXTERNO DE LAS EMPRESAS			
Apoyo al Desarrollo de Empresas y/o Unidades de Producción	- Financiamiento para el Desarrollo - Rentabilidad - Disminución de Riesgos	- Banca, Seguros, Ahorros - Costo de Hacer Negocios - Expansión de Activos Fijos	- Política Tributaria - Política de Competencia - Provisión Servicios Especiales - Política de Propiedad - Política de Resolución de Controversias - Provisión de Servicios Especiales
A lo Interno del Territorio			
Desarrollo Territorial	Capacidad instalada en: - Desarrollo Recursos Humanos - Telecomunicaciones - Energía - Logística y Transporte	Rango Costos de Servicios: - Estado general de Salud - Centros Entrenamientos - Telecomunicación/Postal - Energía - Logística/Transporte - Banca/Seguros	- Plan de Largo Plazo - Política Salud Regional - Política de Educación - Integración e Interconexión Territorial - Provisión de Servicios Especiales - Creación de Sinergia Empresarial - Manejo Ambiental Sostenible - Sistemas de Apoyo a la Producción
A lo Externo del Territorio			
Financiamiento y Administración Pública	- Transparencia - Compromiso - Motivación - Experiencia y Conocimiento	- Trabas Sector Público - Trabas Sistema en Regulatorio - Capacidad de Respuesta - Inflación - Eficiencia	- Capacidad para la Planeación Estratégica y Administración Pública - Finanzas Pública e Impuestos - Política de Inversión Pública - Iniciativa de Información Social

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

piedad; política de competencia, entre otras. A lo interno de las empresas existen actividades tales como capacidad gerencial, planeación estratégica, planes de negocios, información y vínculos de mercados, investigación, desarrollo de nuevos productos, entre otros. La Tabla III-1 presenta el marco analítico adoptado para revisar, monitorear y apuntalar la competitividad en Nicaragua.

Creando Una Nueva Cultura Empresarial

La competitividad es también un estado mental. Para ser competitivos los empresarios nacionales deberán dar un giro completo en la forma de hacer negocio de cara al mercado. La innovación, excelencia empresarial, creatividad, calidad, organización y dinamismo, deberán de ser la norma y no la excepción. Se requiere de una nueva "cultura empresarial" dinámica que premie la cooperación entre actores -empresarios, trabajadores y gobierno- ; la honestidad, transparencia, la competencia y el deseo de superación; y que penalice, el clientelismo y el proteccionismo. La consecución de objetivos sociales y económicos ambiciosos requiere de empresas vibrantes, con liderazgo y competitivas. Esto es igual para las empresas nacionales y las extranjeras, sean éstas pequeñas, medianas y grandes.

El gobierno, por su lado, trabajará para establecer condiciones favorables al desarrollo de negocios y atracción de inversiones, y acompañará a los empresarios y productores en sus procesos de mejoramiento interno de sus unidades productivas.

Sentando las Bases para el Desarrollo Futuro

Aunque no se pretende proporcionar detalles de recetas y acciones de políticas específicas para los próximos 25 años, es necesario tener un sentido de dirección claro, métodos, estructuras y una agenda que ayude a establecer:

1. Objetivos ambiciosos de progreso económico y social, para los próximos 3 años (en el corto plazo) y los próximos 25 años (en el largo plazo), creíbles y alcanzables;
2. Un mejor conocimiento de la competitividad de los territorios, las empresas y unidades productivas;
3. Una política pública dirigida a impulsar, en forma sistemática, los objetivos de desarrollo social y económico;
4. Un sistema de consulta y revisión que garantice el mayor consenso posible.

Aunque solo el futuro puede confirmar la efectividad del PND, es nuestra responsabilidad el hacer todo lo que este a nuestro alcance como Gobierno para impulsar el desarrollo social y económico que el país y los nicaragüenses requieren y demandan en este momento. Para ello, hemos delineado un conjunto de políticas públicas, lineamientos estratégicos y planes de acciones encaminados a promover y respaldar el desarrollo del sector de empresa y productivo como motor impulsador del desarrollo económico y como eje fundamental de la competitividad del país.

Han habido un número de ocasiones únicas en la evolución de la economía nicaragüense, en que la decisión sobre que opción de política tomar ha tenido un impacto profundo en los sub-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

secuentes niveles de desarrollo social y económico en los años subsecuentes. La convergencia de varias fuerzas, sugieren que nos encontramos ante una situación similar en estos momentos. Hemos retomado el curso democrático, hemos iniciado un proceso de transparencia importante y en gran medida estamos logrando la restauración de la estabilidad macroeconómica, pero no hemos podido dar respuesta a las aspiraciones de la mayoría de la población de tener un mejor nivel de vida y mayores oportunidades económicas. Se requiere crear empleos para los más de 100,000 nicaragüenses que están entrando cada año a la fuerza de trabajo.

Para los próximos 25 años, necesitamos crear más 2 millones de puestos de trabajo nuevos. Este reto nos brinda una gran oportunidad y un gran desafío. El país pudiera aprovechar el bono demográfico resultante de su distribución demográfica, para lo que requiere de una política de inclusión social encaminada a mejorar de forma significativa los niveles de educación, destreza, salud y protección social de la población. Pero esta estrategia debe inscribirse en un marco internacional cambiante el cual presenta grandes oportunidades y desafíos para nuestro país.

Hemos firmado varios acuerdos de libre comercio y nos aprestamos a finalizar las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centro América (CAFTA, por su siglas en inglés). Sin duda, que Nicaragua nunca ha estado frente a tan gran oportunidad con la apertura de mercados importantes a nuestras empresas, empresarios y productores. Pero también estamos frente al más grande desafío. Tomar provecho de estas oportunidades no es algo que ocurrirá al azar o por las fuerzas automáticas del mercado. Debemos ejecutar una política pública proactiva que cree las condiciones necesarias para ello. De tener éxito en la política de inclusión social y el apuntalamiento de la competitividad, entonces estaremos frente a transformaciones económicas y sociales importantes para el beneficio de todos nuestros conciudadanos, transformaciones que estos momentos sólo podemos imaginar.

Para esto, sin embargo, debemos adoptar un nuevo estilo de hacer las cosas, basado en la cooperación, el respeto y en el entendimiento mutuo. Hay que dejar atrás el modelo de confrontación y demostración de fuerza, para ponernos de acuerdo en la ejecución de este Plan y lograr de esa manera y entre todos, llevar prosperidad a los nicaragüenses. Trabajadores, sindicatos, productores agrícolas, la empresa privada, educadores, estudiantes, legisladores, jueces, y Gobierno, todos debemos aunar esfuerzos y ponernos de acuerdo con las metas que como sociedad queremos lograr para los próximos años.

Podemos ponernos de acuerdo si fijamos la vista en el mediano y largo plazo y no nos limitamos a las urgencias de hoy. Debemos ponernos de acuerdo como sociedad en temas claves tales como la promoción, el fortalecimiento y desarrollo de las empresas y el desarrollo de los territorios; la política salarial a mediano plazo; la ampliación de la base tributaria, aunada a la disminución de las tasas impositivas para aumentar la rentabilidad de las empresas; la política de inclusión social y de igualdad de oportunidades, la política de inversión pública; las reformas institucionales el sector justicia y el Consejo Supremo Electoral

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

(CSE)y los demás elementos necesarios para lograr un marco de políticas estables y predecibles, que sean conducentes a la inversión y el desarrollo social y económico de nuestro país.

Sobre estos ejes claves debe fundamentarse un gran acuerdo social para la reactivación económica y el desarrollo equitativo. Con este acuerdo social no sólo estaremos tomando la senda del desarrollo social y económico, sino que evitaremos que nuevamente se caiga en el retroceso y el caos. Si de algo estamos seguros es que para Nicaragua el mañana no espera, y que nuestro futuro debemos de comenzar a forjarlo hoy, con responsabilidad y con firmeza.

Asimismo, se requiere de un acuerdo con la comunidad donante para lograr que la significativa ayuda externa que recibe Nicaragua de parte de los países amigos, sea orientada hacia la consecución de los objetivos descritos en el Plan. Nicaragua ha sido beneficiada por un apoyo significativo de parte de la comunidad donante en las últimas décadas. La precaria situación del país y las ambiciosas metas que se plantean hacen necesario que se siga contando con este apoyo. Sin embargo, se requiere de una mejor focalización de la ayuda y de una mejor coordinación de las acciones de los donantes en Nicaragua.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. Objetivos de la Estrategia de competitividad

Objetivos Claves: Ambiciosos, pero Creíbles

Con el componente de competitividad se espera contribuir decididamente a la consecución de los objetivos y metas planteados en el PND. Específicamente, el crecimiento económico acelerado, la generación de empleo, así como el aumento del ingreso de los nicaragüenses. Alcanzar los objetivos y metas propuestas representan un gran desafío y se requiere implementar un programa sin precedentes, orientado a la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las empresas. Estos son:

OBJETIVOS:

1. Establecer las bases para el progreso económico en el futuro;
2. Volver la economía nicaragüense más competitiva;
3. Promover un desarrollo territorial balanceado; y
4. Promover la inclusión social.

METAS:

1. Brindar apoyo directo a unas 2,000 empresas no-agrícolas por año;
2. Brindar apoyo directo a unas 10,000 pequeñas y medianas empresas agrícolas por año;
3. Propiciar las condiciones para generar unos 70,000 puestos de trabajo directo por año y otros 70,000 puestos indirectos adicionales;
4. Duplicar el nivel de Inversión Extranjera Directa que llega al país al final del 2006;
5. Aumentar las exportaciones 15 por ciento por año durante el período 2004-2006.

Acelerar la creación de un sector de empresa que sea vibrante, emprendedor y exitoso

Las acciones, planes y estrategias de apoyo a la competitividad tienen el propósito de brindar apoyo directo a unas 2,000 empresas por año en los sectores de servicio e industria, para lograr la generación de unos 20,000 empleos directos por año. Además, a otras 10,000 empresas en el sector agropecuario, para unos 50,000 empleos directos adicionales. Este esfuerzo representa un gran desafío para el gobierno, los empresarios y la sociedad en general. El éxito de este plan beneficiará de forma directa a un gran número de pequeños empresarios y productores de las distintas áreas de la economía. ¿Son estas metas alcanzables?

Sin duda, son ambiciosas y requerirán de una estrecha coordinación de acciones de programas de apoyo existentes, tales como IDR, FCR, FNI, y programas nuevos establecidos como parte de la implementación de PND. Sin embargo, una meta menor

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

no sólo no sería apropiada ni deseable y no reflejaría la seriedad del desafío que enfrentamos.

Aumento de las exportaciones

Para lograr crecer es necesario la inserción exitosa de Nicaragua en los mercados regionales e internacionales. Actualmente existen programas pilotos novedosos, que reflejan el potencial de Nicaragua para participar en los mercados internacionales, aún con los bajos niveles tecnológicos, de capital humano, infraestructura y falta de financiamiento al que se enfrentar las empresas.

Nicaragua tiene un mercado interno muy limitado, por lo que el mayor esfuerzo de apoyo empresarial será orientado hacia los mercados regionales e internacionales. Esto ofrece a Nicaragua oportunidades en los campos de manufactura liviana; artículos del hogar; productos de madera; minería; procesamiento de alimentos; acuacultura y mariscos; lácteos y carnes; productos alimenticios para nichos especiales tales como: café de especialidades, líneas orgánicas incluyendo cacao, frutas y vegetales, entre otros; servicios transables como telecomunicaciones, turismo y eco-turismo; y artesanía.

Programas de Apoyos e Incentivos para la competitividad

El programa de apoyos e incentivos para la competitividad se desprende de la visión particular del concepto de competitividad expuesta al inicio. Entendemos la competitividad como un proceso dinámico, el cual está expuesto a una serie de fuerzas internas y externas que pueden favorecerla o limitarla en un momento dado. También entendemos que debe basarse en el desarrollo de los recursos humanos y adopción de tecnologías modernas a nivel de los territorios donde las empresas operan. Para países como Nicaragua, se requiere de un liderazgo y una participación activa por parte del Estado como única vía para lograr cambios sustantivos en el corto plazo y para asegurar la participación de todos.

No obstante, se pudiera llegar a pensar que es incongruente en una economía de mercado el utilizar recursos públicos para apuntalar la competitividad de las empresas, en especial para afectar aquellos factores que se dan a lo interno de las empresas. Se reitera que en países como Nicaragua, con un gran rezago de infraestructura básica, tecnológico, gerencial y de capital humano, el mercado por si sólo no podría lograr ni el crecimiento acelerado que requiere el país, ni mucho menos el balance en el desarrollo regional que necesitamos para garantizar que las bondades del crecimiento lleguen a todos los nicaragüenses en todos los territorios, por lo menos no en el plazo de tiempo que las condiciones actuales exigen.

Por esta razón, es esencial, y hasta moral, una intervención activa del gobierno a través de sus políticas públicas que mejoren la posición competitiva del país, de las pequeñas y medianas empresas y que conlleve a un mejor nivel de vida. Esto es una práctica generalizada en todos los países desarrollados incluyendo los Estados Unidos y países de la Unión Europea.

El PND propone la construcción de nuestra propia competitividad en base a acuerdos específicos y de largo plazo, entre

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

el gobierno central y sus diferentes dependencias; las alcaldías y demás autoridades locales; los sindicatos, partidos políticos, iglesias, organizaciones voluntarias, asociaciones de productores, y todos los pequeños, medianos y grandes empresarios.

Estos acuerdos se tienen que basar en función de las acciones a nivel de los territorios, donde cada uno de los actores tiene que actuar e invertir sus recursos. El gobierno central y sus dependencias tienen que programar su gasto e inversiones en infraestructura, salud, educación, vivienda, electricidad, tecnología, promoción de negocios y exportaciones, etc., en función de acciones en el territorio.

Para esto, dadas las limitaciones de recursos, se requerirá del apalancamiento de los recursos públicos con la máxima inversión posible de parte del sector privado y lo actores locales. Este esfuerzo exige crear la capacidad técnica para liderar procesos de planificación estratégica y crear las condiciones para impulsar el desarrollo competitivo del sector empresarial a nivel local y nacional. Un criterio clave que guiará las intervenciones públicas a nivel de empresa, por consiguiente, es saber para cada caso en particular, como dichas intervenciones van a acelerar las actividades económicas deseadas.

Otro objetivo que guiará las inversiones públicas y privadas a nivel local es aumentar la productividad de la mano de obra, donde la construcción de tejidos de solidaridad juega un papel importante para la transmisión de información, conocimientos e innovaciones tecnológicas a bajos costos, pero también las inversiones públicas en educación formal, técnica o vocacional contribuyen decisivamente.

Adicionalmente, el gobierno adoptará una política fiscal que incentive en las empresas iniciativas de capacitación de su fuerza de trabajo para mejorar la calidad de los productos y fomentar la adopción de innovaciones tecnológicas, permitiendo deducciones de estos costos en el impuesto sobre la renta.

El tejido social tiene igualmente rasgos culturales, éticos y morales, que deberán protegerse y promoverse. Es necesario promover un sistema de valores, que promueva el respeto, la solidaridad, la ética de trabajo, el espíritu empresarial y la innovación tecnológica; predicar que la comunidad debe ante todo ser solidaria para con quienes fracasan cumpliendo las reglas del juego aceptadas por todos y ser dura para con quienes tienen aparentes éxitos violando las reglas del juego. Este es un valor ético fundamental para devolver la esperanza y la auto-estima de quienes arriesgan su capacidad y recursos para generar empleos y riqueza.

A continuación se detallan los montos a financiarse por actividades de apoyo a los territorios y las empresas:

Para los próximos tres años, estas actividades involucrarán:

1. Trabajar con las empresas para acelerar los procesos de reconversión empresarial y aumento de la productividad.

2. Fomentar un programa de formación de nuevas empresas.

3. Desarrollar un programa integral de desarrollo del capital humano acorde a la realidad del país. Para esto, se establecerán alianzas con universidades y centros de capacitación.

4. Poner en marcha un esfuerzo coordinado en el área de identificación y desarrollo de nuevos mercados.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro III-2. Presupuesto Resumen / Componente de competitividad

PROGRAMA DE PROMOCIÓN, FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO DE EMPRESAS COMPETITIVAS

	PRESUPUESTO			
Actividades	**Total**	**2004**	**2005**	**2006**
	Millones de US$			
Apoyos para la competitividad	84	28	28	28
Promoción de nuevas empresas	54	18	18	18
Desarrollo de capital humano	36	12	12	12
Identificación y desarrollo de mercados	9	3	3	3
Sub-total transferencias y asistencia técnica	183	61	61	61
Financiamiento para el crecimiento de la pequeña y mediana empresa	132	44	44	44
Total General	315	105	105	105

De acuerdo al cuadro anterior, se destinarán US$183 millones para el período 2004-2006 para apoyar la promoción y desarrollo de empresas. Es importante notar que un 39 por ciento de estos recursos corresponden a una donación del gobierno de los Estados Unidos, y el resto a recursos ya comprometidos en el programa con el FMI. También, se incluyen US$132 millones en el área de financiamiento para el crecimiento, que se detallan más adelante. Además, se continuarán las conversaciones con la comunidad donante a fin de asegurar recursos adicionales para este esfuerzo. Esto es complementado por esfuerzos adicionales reflejados en el programa de inversión en infraestructura.

Como parte integral de este programa de promoción, fortalecimiento y desarrollo de empresas a nivel territorial, se trabajará de cerca con los empresarios para ayudarles en áreas intangibles tales como:

1. Asegurarles el acceso al los mejores consultores empresariales que requiera la empresa
2. Proveer asesoramiento en la conformación de los Consejo Directivos en especial de las pequeñas y medianas empresas
3. Brindar asesoramiento en la construcción de buenos equipos de gerencia empresariales, necesarios para mantener niveles competitivos altos
4. Proveer apoyo para el entrenamiento del personal a lo interno de las empresas, hasta lograr estándares internacionales de calidad y gerencia

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

5. Apoyar en el desarrollo de nuevos productos y procesos de producción, a través de apoyos directos en el campo de investigación empresarial y el establecimiento de redes de información sobre tecnología empresarial
6. Brindar asesoramiento en la conformación de planes de negocios empresariales
7. Apoyar en el desarrollo de contactos con el sector financiero privado, y cuando sea considerado necesario, brindar apoyo financiero directo.

Un aspecto importante en el proceso de promoción, fortalecimiento y desarrollo de empresas en todos los territorios lo constituye el aislamiento que muchas de las empresas han tenido con el mercado regional e internacional. Dado el limitado tamaño del mercado interno y las presiones de apertura de la economía a la que estamos sometidos, es esencial que logremos ser competitivos en los mercados externos si queremos reducir la pobreza de forma significativa.

En este sentido, se incorpora el programa de promoción a las exportaciones como parte integrar del programa de promoción, fortalecimiento y desarrollo de empresas competitivas en todos los territorios del país.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

4. Programa de Apoyo e Incentivos para los Territorios

Estrategia de Apoyo e Incentivos para los Territorios en el "Grupo 1" Zonas de Alta Productividad y Baja Marginalidad

Conforme a lo mencionado al inicio de este capítulo, para fines ilustrativos se han agrupado en la estrategia los territorios en cuatro categorías. En el capítulo de "potencialidades en los teritorios" se verá que esta representación es más compleja, ya que se trata de un indice contínuo y no de categorías determinadas.

Para brindar apoyos e incentivos públicos a los territorios clasificados en el grupo 1, se enfocará en promover la innovación y mejorar las capacidades operativas de las empresas. Dentro del marco especificado anteriormente, el apoyo puede incluir:

A NIVEL DEL TERRITORIO:

Este grupo abarca los territorios más desarrollados del país. La estrategia de apoyo a la competitividad territorial se basa en un conjunto de apoyos focalizados para apuntalar la capacidad productiva y la competitividad del territorio. Estos territorios no sólo son la fuente principal del fortalecimiento de la competitividad en el corto plazo, sino que también sirven de apoyo a los demás territorios al incluir en ellos los mejores recursos de inversiones estratégicas en puertos, aeropuertos, carreteras, electricidad y telecomunicaciones.

En este sentido, inversiones priorizadas tanto en materia de desarrollo de capital humano, para garantizar los niveles de destrezas y habilidades necesarias; como en áreas de apoyo estratégico tales como expansión de la cadena de frío, de la capacidad de almacenamiento, así como otras inversiones que se consideren primordiales, ocuparán el centro de atención en este caso.

A NIVEL DE EMPRESAS:

Las empresas ubicadas en estos territorios por lo general son las más desarrolladas del país por lo que el apoyo a estas empresas estará íntimamente ligado a lograr una mayor participación, más dinámica y activa en los mercados internacionales, y nuevas oportunidades del CAFTA.

El apoyo incluirá monitoreo y nuevas oportunidades de mercado, identificar mecanismos de acceso, incluyendo el e-business, mejorar procesos y operaciones productivas para reducir costos y mejorar la calidad, desarrollar nuevos y mejores productos y servicios, a través de investigación, mayores niveles de capacitación para trabajadores y gerencia.

El objetivo del apoyo es facilitar que las empresas se conviertan en empresas de clase mundial y carácter internacional. Existe un número limitado de empresas locales que han logrado alcanzar esta posición (banca, seguros, bebidas alcohólicas, etc.) En el futuro, más empresas deberían de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

estar en posición de operar internacionalmente, lo que se facilitará con la mayor experiencia de sus equipos gerenciales en esta área y a medida que se desarrollen los mercados de capitales tanto local como regional. Adicionalmente, se aprovechará la capacidad de profesionales nicaragüenses en gerencia internacional o con negocios de comercio radicados en el extranjero.

También se apoyará la creación de nuevas empresas competitivas dentro de estos territorios. Estas empresas competitivas, modernas, que respondan al mercado, no sólo apoyarán el crecimiento económico, sino que servirán de apoyo a otras empresas. En particular, el apoyo se enfocará en la creación y desarrollo de empresas en las áreas con mayor potencial, incluyen tecnología, telecomunicaciones (centro de llamadas), productos químicos, manufactura liviana y textil, y agro-negocios, entre otros. El objetivo es enfocarse en mercados de fuerte crecimiento, donde puedan aspirar a una posición de liderazgo.

Estas nuevas empresas emergerán de tres fuentes principales: la primera, provendrá de atraer personas que trabajan en empresas líderes a nivel internacional donde han adquirido experiencias en comercio internacional, tecnología, procesos productivos y gerencia. Se establecerán incentivos específicos para apoyar a estos nicaragüenses y sus familias. La segunda, serán las empresas formadas como resultado de programas de investigación y desarrollo empresarial. Esta área está muy poco desarrollada en Nicaragua, pero INCAE y otros centros de negocios universitarios presentan una gran oportunidad. En este sentido, se requiere del establecimiento de servicios de asesoramiento empresarial, programas de incubadoras y programas de financiamiento para la creación de nuevas empresas. La tercera, de nuevas empresas proviene de derivaciones y diversificación de entidades corporativas existentes en el país.

Estrategia de Apoyo e Incentivos para los Territorios en el "Grupo 2" Zonas de Alta Productividad y Alta Marginalidad

Estos territorios abarcan una serie de áreas con un gran potencial competitivo, que se encuentran actualmente limitadas por el alto costo de hacer negocios y la falta de inversiones núcleo. En este caso, el apoyo e incentivos se enfocará:

A NIVEL DEL TERRITORIO:

El primer tema para impulsar la competitividad en estos territorios es la inversión pública necesaria para interconectar estas áreas entre sí, y éstas con las demás clasificadas en el Grupo 1. El propósito de la política de inversión pública es el de mover estos territorios, a través de inversiones priorizadas y estratégicas, del Grupo 2 al Grupo 1. Para ello, se necesita una buena planeación estratégica que identifique las inversiones en infraestructura (energía, telecomunicaciones, carreteras, puertos, entre otras) para lograr una disminución en los costos de hacer negocio. A medida que se disminuyan los costos, se mejorará la posición competitiva en estos territorios.

Otro aspecto importante, es lograr establecer de forma acelerada las bases de cohesión social necesaria para obtener mayores niveles

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de capital humano de forma que se pueda apoyar aceleradamente la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las empresas existentes y potenciales necesarias. Esto se logrará a través del sistema de redes sociales (salud, educación, protección social).

A NIVEL DE EMPRESAS:

La disminución de los costos de transacción y el mejoramiento de las redes de cohesión social en estas zonas, aunque cruciales, no son suficientes. El alto grado de marginalidad que presentan ha limitado severamente la existencia de un sector empresarial vibrante, exitoso y competitivo que responda al mercado.

Por ello, el principal enfoque es la promoción de nuevas empresas y la reconversión productiva de las ya existentes. La conformación de nuevas empresas es esencial para garantizar el crecimiento futuro de estos territorios.

La promoción de nuevas empresas será la fuerza que impulse un cambio de mentalidad hacia el mercado. En particular, estas nuevas empresas deberán responder a situaciones de mercado, utilizar nuevas tecnologías, y deben enfocarse en sectores competitivos tales como: manufactura ligera, turismo y eco-turismo, agro-negocios, nichos de mercados de especialidades de alimentos (café de calidad, productos orgánicos, vegetales de alto valor, entre otros).

Aunque el tipo de empresas a instalarse responde a las preferencias del mercado y los inversionistas, se espera que por el alto grado de marginalidad con que se inicia, la mayoría de las nuevas empresas estarán orientadas al sector agrícola más que a sectores de alta tecnología en la industria y los servicios. No obstante, se mantiene la necesidad de enfocar el esfuerzo en actividades de alta productividad y, en la medida de lo posible, de alto valor agregado tanto dentro del sector agrícola como en los demás sectores de la economía nacional.

Se diseñarán paquetes de incentivos específicos tendentes a apoyar la promoción y atracción de nuevas empresas competitivas y orientadas a los mercados en estos territorios. También, se apoyará en la creación de nuevos vínculos de mercados para apoyar el proceso de transformación productiva para las empresas existentes.

Estrategia de Apoyo e Incentivos para los Territorios en el "Grupo 3" Zonas de Baja Productividad y Baja Marginalidad

Estos territorios incluyen zonas, que a pesar de su alta conectividad y base de infraestructura física y de capital humano, han perdido su competitividad o no han logrado atraer empresas innovadoras que aprovechen las ventajas competitivas existentes. Estas zonas incluyen áreas que en otros tiempos fueron muy productivas y muy competitivas en ciertos rubros, como el algodón, y que por cambios estructurales en los mercados internacionales y los procesos tecnológicos, han quedado fuera de los mercados sin tener la capacidad de propiciar un proceso de reconversión productiva eficaz. El propósito del PND en estos casos se enfocará en:

A NIVEL DEL TERRITORIO:

El primer tema para impulsar la competitividad en estos territorios tiene que ver con la necesidad de impulsar un proceso

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

acelerado de reconversión productiva tendiente a restaurar el vínculo entre estos territorios y el mercado. Para ello, se consolidarán las redes de infraestructura física y redes de cohesión social existentes, incluyendo las instituciones terciarias de enseñanzas. El objetivo de este esfuerzo, es completar las pocas inversiones requeridas para conectar estos territorios con los territorios tanto del Grupo 2 como del Grupo 1.

También se completarán estudios temáticos sobre la base de recursos físicos disponibles para la inversión en estos territorios, los cuales unidos a los estudios de inteligencia de mercados puedan brindar información sólida sobre el potencial para atender los requerimientos de los mercados. Estas áreas poseen ventajas intrínsecas con respecto a los territorios del Grupo 2 dado su más alto grado de accesibilidad y conectividad. Sin embargo, al igual que el Grupo 2, no cuenta en estos momentos con un sector empresarial vibrante y competitivo que pueda traer prosperidad a la región.

A NIVEL DE EMPRESAS:

El problema fundamental de estas zonas es la falta de capacidad por parte de sus empresarios, autoridades y pobladores de aprovechar las ventajas intrínsecas que les brinda la baja marginalidad para impulsar un proceso de desarrollo dinámico basado en empresas eficientes dedicadas a actividades de alta productividad orientadas al mercado. No hay conexión entre estas zonas y los mercados regionales o internacionales (al menos no al nivel necesario para provocar cambios importantes).

En este sentido, al igual que el Grupo 2 y por razones distintas, el primer enfoque del PND para estos territorios es atraer nuevas empresas innovadoras, orientadas al mercado que sirvan como catalizador a las empresas existentes e introduzcan nuevos bríos al proceso productivo local y sirvan de apoyo a la reconversión productiva. Para ello, se diseñarán paquetes de incentivos especiales para las empresas nuevas en estos territorios. Por otro lado, se apoyarán las empresas existentes en los vínculos e inteligencia de mercados con la finalidad de promover la reconversión hacia actividades rentables de mayor valor agregado.

Un aspecto importante a analizar, es el apoyo que se pueda brindar a estos territorios en materia de financiamiento para el crecimiento, la innovación y la reconversión. A diferencia de las empresas ubicadas en el Grupo 2, las cuales requieren de las inversiones en infraestructura clave que aumente la conectividad de los mismos como requisito para mejorar los niveles competitivos empresariales, las empresas en el Grupo 3 tienen que enfocarse primordialmente a la búsqueda de mercados y de eficiencia interna.

Estos territorios son aptos para captar empresas en una amplia gama de ramas de la producción y servicios, por lo que los programas de incentivos a captación de empresas deben ser enfocados a empresas de alto potencial productivo, tecnológico y competitivo, como manufactura ligera, procesamiento de alimento y servicios transables. Se requiere de un gran esfuerzo de fortalecimiento y creación de vínculos de mercados. Para ello, se establecerán programas especializados en el análisis, monitoreo y búsqueda de mercado.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Estrategia de Apoyo e Incentivos para los Territorios en el "Grupo 4" Zonas de Baja Productividad y Alta Marginalidad

Estos territorios representan las zonas de mayor vulnerabilidad económica y con el menor desarrollo empresarial de Nicaragua. También incluyen zonas que pueden ser afectadas de forma negativa como resultado del proceso de apertura económica e integración. El propósito del PND, en este caso, es el de iniciar un proceso de transformación productiva y de integración territorial que permita la participación de las comunidades y empresas, que se puedan graduar paulatinamente hacia los Grupos 2 y 1. Dada la situación de desventaja comparativa de estos territorios, se hace necesario un mayor acompañamiento y vinculación por parte del gobierno al proceso de desarrollo de estas zonas.

A NIVEL DEL TERRITORIO:

Aún cuando se espera que la mayor parte de los nuevos empleos sean generados dentro de los territorios del Grupo 1 y 2, es necesario apuntalar el potencial competitivo de este Grupo. En este sentido, se partirá de un análisis de las inversiones de apoyo que resulten en transformaciones importantes. Se espera que estas inversiones sean de menor envergadura que las identificadas en los grupos anteriores, pero no por ello dejan de ser menos estratégicas.

La idea fundamental es como lograr que estos territorios utilicen la base de infraestructura creada en los territorios del Grupo 1 y 2 como canal para apoyar su competitividad. En este sentido, la estrategia examinará la interconexión vial de acceso secundario y terciario necesaria para vincularlos a las demás zonas antes mencionadas. En el caso del desarrollo en capital humano y la protección social, hay que revisar la red de cohesión social existente (educación, salud, vivienda, protección) para aprovechar las oportunidades y desarrollar los vínculos necesarios.

A NIVEL DE EMPRESAS:

Las empresas ubicadas en estos territorios por lo general son débiles y operan en mercados de lento crecimiento, difíciles y precarios. Estas empresas requieren de una estrategia diferente. En algunos casos, lo mejor para las empresas será abandonar las actividades a las que se dedican y concentrarse en nuevas actividades de mayor rentabilidad y mejores mercados. Se necesita un esfuerzo serio para lograr una transformación productiva y su vinculación con los demás territorios.

El primer enfoque estratégico para estas empresas es lograr su reconversión y asegurar su futuro. Dado que por lo general éstas no tienen suficiente recursos propios (por ejemplo el caso de los pequeños productores de subsistencia) o la capacidad para reposicionarse en mejores segmentos de mercados con productos de más alto valor, se establecerán programas que brinden apoyo directo.

No obstante, estos esfuerzos tienen que estar ligados a oportunidades de mercados reales como única forma de crear oportunidades económicas sostenibles. El desafío en estos territorios, pequeños productores de subsistencia y pequeñas empresas, es brindarles apoyo a través de información, capacitación y aseso-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ramiento que resulte en mayor dinamismo y un mayor vínculo con las oportunidades de mercado.

Hay que elaborar planes de contingencia para contrarrestar los impactos negativos que pudieran tener los procesos de apertura e integración económica sobre estos territorios. El propósito es establecer una base sólida para mejorar la posición producto-mercado con el objetivo ulterior de reposicionar un número significativo de productores y empresas a los Grupos 2 y 1.

Los productores y empresas de estas zonas responderán mejor si se logran concretar vínculos de mercados reales, por lo que habrá que apoyarles para superar vulnerabilidades específicas en áreas tales como capacitación, mercadeo, desarrollo de productos y procesos, entre otras. Los apoyos financieros sólo se brindarán cuando sean verdaderamente necesarios. Aunque las formas de apoyo pueden ser similares a las empresas en el Grupo 2, la mezcla de los mismos va a ser diferente, estructurados de forma progresiva a medida que se vayan cumpliendo los compromisos de reconversión establecidos.

Dada la dispersión y aislamiento en la que se encuentran la mayoría de las comunidades en estos territorios, hay que hacer inversiones encaminadas a bajar los costos de hacer negocios, aumentar los niveles de capital humano y que resulten en oportunidades de negocios concretas para estas poblaciones.

Para el caso de las empresas agrícolas pequeñas, dedicadas a la producción y mercadeo de productos de muy bajo valor económico dentro de estos territorios marginales, el PND propone fomentar asociatividad entre pequeñas empresas y entre éstas con medianas, enfocando los esfuerzos en buscar nuevas actividades de mayor valor económico y mayor nivel de productividad, con potencial de mercado concreto.

Financiamiento para el Crecimiento

Un elemento que ha limitado el potencial competitivo de Nicaragua ha sido la falta de acceso a crédito de inversión de mediano y largo plazo, especialmente para las pequeñas y medianas empresas en los sectores agrícola, industrial y de servicios. Adicionalmente, el colapso financiero ocurrido en el período del 1998-2000 alcanzó cerca del 50 por ciento del sector financiero local trayendo no sólo un altísimo costo a la sociedad de cerca del 20 por ciento del PIB, sino también limitó aún más el acceso al crédito.

El programa de apoyo a la promoción, fortalecimiento y desarrollo de empresas vibrantes, exitosas y competitivas no estaría completo sin un planteamiento serio sobre como Nicaragua puede abordar el tema de financiamiento para el crecimiento. En los últimos tres años, el crédito al sector privado se ha incrementado representando en promedio alrededor del 35% del PIB.

Sin embargo este aumento ha sido con tendencia a concentrarse. Se estima que cerca del 88% del crédito está concentrado en el 12% del número de clientes atendidos, principalmente en el sector urbano. En el sector rural, se estima que solamente el 20% de las familias y el 6% de los pequeños productores agropecuarios tienen acceso a alguna forma de crédito, proveniente principalmente de Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB), como ONG, cooperativas financieras, bancos locales y programas de créditos y asistencia públicos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Estas características se manifiestan como resultado de ciertos factores críticos que limitan el acceso a los servicios financieros básicos, particularmente el crédito. Entre estos factores podemos mencionar:

1. Un sistema financiero con limitaciones institucionales, legales y regulatorias pocos desarrollados que impiden la expansión de los servicios financieros, especialmente al crédito a un mayor número de demandantes, afectando en forma directa a los pequeños productores y a la pequeña y mediana empresa.
2. Un débil marco legal de las garantías reales mobiliarias que sirven de colaterales para crédito, especialmente al pequeño demandante y para debida regulación.
3. Débil capacidad institucional de las IFNB para operar sostenidamente.
4. Ausencia o poca presencia de instituciones proveedores de servicios en los territorios.

Teniendo en cuenta estas limitaciones reales, el gobierno promoverá el desarrollo de un sistema financiero más integrado, en donde instituciones reguladas y no reguladas interactúen en forma eficiente, para conceder créditos, movilización de ahorro y medios de pagos que demandan los sectores productivos.

Para conseguir esta meta, el gobierno se enfocará en cinco aspectos de políticas:

1. Reformas al marco legal y regulatorio del sector financiero, haciendo énfasis en las IFNB con el objetivo de que operen con criterios de sostenibilidad financiera dentro de las mejores prácticas internacionales de operación, transparencia, y gobernabilidad empresarial, lo que garantizará el desarrollo sostenido del sector en el mediano y largo plazo
2. Reformas y fortalecimiento al marco legal de las garantías reales, incluyendo la modernización de sus registros.
3. Promover incentivos para el desarrollo de nuevos productos financieros, como utilización de remesas, arrendamientos financieros, y contratos de cosechas, entre otros.
4. Fortalecer la capacidad institucional de IFNB.
5. Mantener un diálogo con la comunidad cooperante para un ordenamiento sistemático de los recursos externos.

Adicionalmente, el PND plantea el establecimiento de un banco de capital multisectorial mixto, que esté orientado al desarrollo rural e integral y que apoye la construcción de las capacidades productivas de la pequeña y la mediana empresa. Este banco de fomento público-privado, se establecería como una entidad con fines de lucro, pero que cumpla una función social al proveer financiamiento al pequeño productor, artesano, empresario-propietario de la micro, pequeña y mediana empresa.

Este banco se modelará a partir de la experiencia de BanRural en Guatemala y podrá efectuar operaciones crediticias de primero y segundo piso. Un objetivo sería brindar una serie de servicios y apoyo que faciliten el comercio externo y el abastecimiento de nichos de mercado. Para garantizar la eficiencia y la transparencia en las operaciones de esta institución, el gobierno nombrará personalidades de reconocida experiencia bancaria y cualidades personales que lo representen en la junta directiva.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Existen recursos de varios programas de créditos, administrados por distintas entidades públicas, que podrían consolidarse en este banco. Asimismo, esta institución puede representar una gran oportunidad para canalizar fondos de desarrollo de mediano plazo dados en fideicomisos. Inicialmente se han identificado unos US$44 millones por años en programas de créditos los cuales pudieran ser canalizados por esta nueva institución.

Se espera que la comunidad cooperante, al igual que en Guatemala con BanRural, pueda contribuir al desarrollo de este proyecto, considerando la cantidad de recursos de crédito, que de forma dispersa, canaliza a través de instituciones del Estado, ONG y sector privado.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

5. Políticas Críticas para impulsar la competitividad

Introducción

El mejoramiento de la competitividad no sólo necesitará de los apoyos antes mencionados, sino también de reformas microeconómicas que favorezcan la inversión, la innovación y el entorno empresarial. De acuerdo al Índice General Microeconómico del último reporte del Foro Económico Mundial, Nicaragua presenta uno de los peores ambientes para hacer negocios de los 80 países analizados. Esto concuerda con otros informes que ratifican estas malas calificaciones.

El aumento en la producción y productividad, y la inserción en los mercados se logra a través de inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras. Esto debe ser fundamental para el crecimiento económico del país y la generación de empleo. Para lograr aumentos significativos en los niveles de inversión privada, se requiere de la implementación de políticas macroeconómicas prudentes, sólidas y consistentes; de instituciones judiciales, legales, de control y administrativas creíbles, eficientes, y modernas, inspiradas en valores democráticos; así como de la construcción de un entorno microeconómico que apoye el aumento en la productividad de las empresas; además de programas de apoyo directo.

De manera específica, el gobierno se concentrará en cinco áreas de políticas de apoyo para mejorar la competitividad de las empresas a nivel de los territorios:

1. Promover un proceso acelerado de simplificación administrativa y facilitación de negocios e inversión;
2. Promoción de exportaciones, acceso a mercados, apertura comercial y tratados de libre comercio;
3. Atracción de inversión extrajera;
4. Desarrollar infraestructura y redes sociales núcleo para la disminución de costos de transacción y maximización de sinergias a nivel de los territorios.

Simplificación Administrativa

Para promover un proceso acelerado de simplificación administrativa y facilidad de negocios e inversiones, se implementarán acciones de:

1. Eliminar procesos burocráticos y regulaciones obsoletas que afectan el entorno de negocio e inversión;
2. Crear una Ley de Competencia que promueva el surgimiento y fortalecimiento de empresas innovadoras, orientadas al mercado y que proteja los intereses de los consumidores;
3. Modernizar el código de comercio y establecer métodos alternos de resolución de controversias que resulten en un mayor grado de confianza jurídica;

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

4. Reformar el régimen de propiedad, que incluye el registro de propiedad y catastro; y métodos de resolución de conflictos de propiedad;
5. Mejorar niveles de educación y capacidades como fuente de desarrollo personal y empresarial;
6. Desarrollar políticas de ciencia y tecnología, para apoyar la innovación y transferencia tecnológica, particularmente en el sector agrícola, industrial y servicios.

La conjunción de estas políticas contribuirá a promover las bases para el incremento de la productividad, la competencia y la competitividad a nivel nacional y territorial, mediante el rápido establecimiento de un apropiado ambiente de negocios y eficiencia empresarial que permita aprovechar las ventajas que actualmente ofrece el país para el crecimiento de las exportaciones y de la inversión

La simplificación administrativa persigue facilitar las inversiones directas, tanto nacionales como extranjeras. En el caso de Nicaragua, luego de un diagnóstico, se han identificado los principales cuellos de botella administrativos y regulatorios, por lo que se enfocará la atención en:

Crear un Sistema de Atención y Tramitación Simplificada de Inversiones

Se ha avanzado en el establecimiento de un sistema de atención simplificada de inversiones, que consiste en la institucionalización y el montaje de instrumentos que tengan como resultado, además de la disminución de tiempos y requisitos, mayores niveles de calidad, eficiencia y productividad de los servicios públicos, buscando la absoluta transparencia del proceso de tramitación. Esto lleva consigo la necesidad de la coordinación interinstitucional permanente y la reconversión de los servidores públicos hacia una nueva cultura de servicio al ciudadano.

Como parte del sistema, se estableció la Ventanilla Única de Inversiones (VUI), que consiste en la integración de servicios básicos de registro de instituciones rectoras: Corte Suprema de Justicia (CSJ), Dirección General de Ingresos (DGI), Alcaldía de Managua (ALMA) y Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). Además se está estudiando la posibilidad de que en el corto plazo, se establezcan ventanillas similares en las principales ciudades.

Se ha identificado líneas estratégicas de carácter interinstitucional como:

1. Coordinar e integrar el trabajo de las instituciones de regulación sectorial (MIFIC, MAGFOR, MINSA, MARENA, MTI, MIGOB, DGA, DGI).
2. Modernizar el marco legal y regulatorio.
3. Establecer ventanilla electrónica
4. Establecer ventanillas departamentales
5. Promover participación de la empresa privada.
6. Mejorar ventanillas de construcción y exportación.

Actividades

1. Elaborar inventario de leyes, normas y procedimientos excesivos y obsoletos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

2. Revisar el marco regulatorio y administrativo.
3. Revisar y aprobar anteproyecto de ley de Sistema de Atención Simplificada de Inversiones
4. Implementar reingeniería de procesos en instituciones vinculantes (MAGFOR, MINSA, MTI, MARENA, entre otros)
5. Establecer la infraestructura informática para la implementación del nuevo sistema
6. Capacitar a funcionarios y organismos involucrados.
7. Fortalecer la Dirección General de Competencia y Transparencia en los Mercados

Promoción de la Competencia

El objetivo es el de beneficiar al consumidor por medio de la búsqueda de la eficiencia a lo largo del proceso de producción y distribución. La promoción de competencia tiene que enfocarse en prevenir la colusión y el comportamiento anti-competitivo entre empresas, y debe evitar que grandes corporaciones o empresas monopólicas públicas o privadas, abusen de su posición dominante en el mercado.

La promoción a la competencia mejorará la eficiencia y productividad de las empresas, reducirá los costos de insumos y transacción, incluyendo los servicios públicos, y podrá asegurar que un comprador/suplidor dominante no aplique una política de precios predadora. En adición, para salvaguardar los intereses de los consumidores, la competencia real promueve la creación de empresas innovadoras, orientadas al mercado.

En el contexto del mercado nacional, se hace necesario impulsar una política y legislación de competencia. Es importante destacar la abogacía de la competencia y analizar el impacto de nuevas leyes y regulaciones administrativas sobre los mercados. Se cuenta con un anteproyecto de ley, el cual se revisará con el sector empresarial y consumidores para la búsqueda de un consenso.

El objetivo de la Ley de Promoción de Competencia en Nicaragua es el de garantizar que:

1. Las empresas no se involucren en practicas anti-competitivas
2. Las empresas no sean penalizadas por parte de proveedores no-competitivos, ya sea en agricultura, servicios o manufactura, de naturaleza pública o privada
3. Los consumidores no sean penalizados por el uso de prácticas anti-competitivas.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Aprobar una legislación de defensa de la competencia
2. Establecer una agencia de promoción de la competencia independiente con capacidad técnica y financiera.
3. Establecer prohibición y sanción de prácticas anticompetitivas.
4. Propagar la cultura de la competencia.

ACTIVIDADES

1. Apoyar la creación de la Agencia de Competencia.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

2. Desarrollar sinergias y coordinación interinstitucional.
3. Impulsar programas de capacitación al sector público y privado.
4. Revisar y consensuar el anteproyecto de ley de competencia y su reglamento.

Sistema de Calidad (normalización, acreditamiento y metrología)

La internacionalización de los mercados exige el cumplimiento de normas, estándares y certificaciones, que pueden convertirse en barreras técnicas no arancelarias. Para esto, se requiere crear las capacidades internas en las áreas de normalización, acreditación y metrología, conforme a los patrones internacionales aceptados.

Un sistema integrado de calidad contribuye de manera sustancial en el proceso de adopción de nuevas tecnologías. Por otro lado, por ejemplo, el mercado de los Estados Unidos, de particular importancia para Nicaragua, está implementando una nueva legislación antiterrorista que puede convertirse en barrera técnica al comercio si no se toman las medidas operativas tanto por parte del gobierno como de las empresas nicaragüenses.

Se inició un proceso de fortalecimiento del Sistema Integrado de la Calidad, que incluye: el mejoramiento del proceso de normalización y acreditación de entidades certificadoras de calidad, laboratorios de prueba y ensayos y entidades de verificación; el equipamiento de infraestructura de Laboratorio de Metrología (LANAMET), y la ampliación de los servicios al sector público y privado.

También, se está mejorando la cultura de calidad de las empresas con la ampliación de la cobertura del Premio Nacional de la Calidad.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Fortalecer las instituciones del Sistema Integrado de la Calidad.
2. Promover la cultura de la calidad en sector empresarial.
3. Fortalecer a los laboratorios nacionales.
4. Fortalecer el sistema de acreditación.
5. Establecer el sistema de calidad.
6. Establecer el sistema internacional de unidades (SI).
7. Crear el comité para análisis de riesgos en el sector agroindustral.
8. Aprobar normas obligatorias y reglamentos técnicos para mejorar el acceso a mercados.

ACTIVIDADES

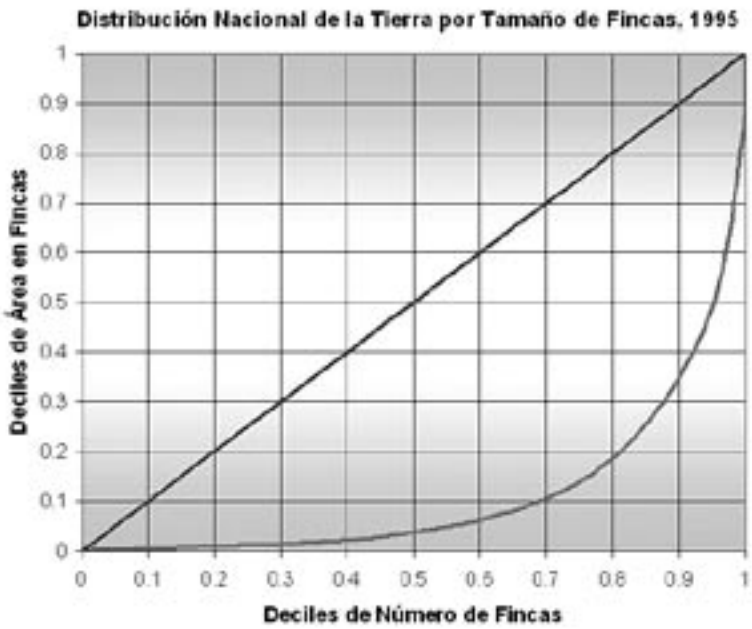
1. Mejorar el marco jurídico administrativo.
2. Elaborar normas técnicas.
3. Fortalecer las estructuras y procesos de acreditación de entidades certificadoras.
4. Brindar asistencia técnica a las empresas exportadoras sobre estándares y requisitos internacionales de calidad e inocuidad, y la Ley Antiterrorismo de los Estados Unidos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

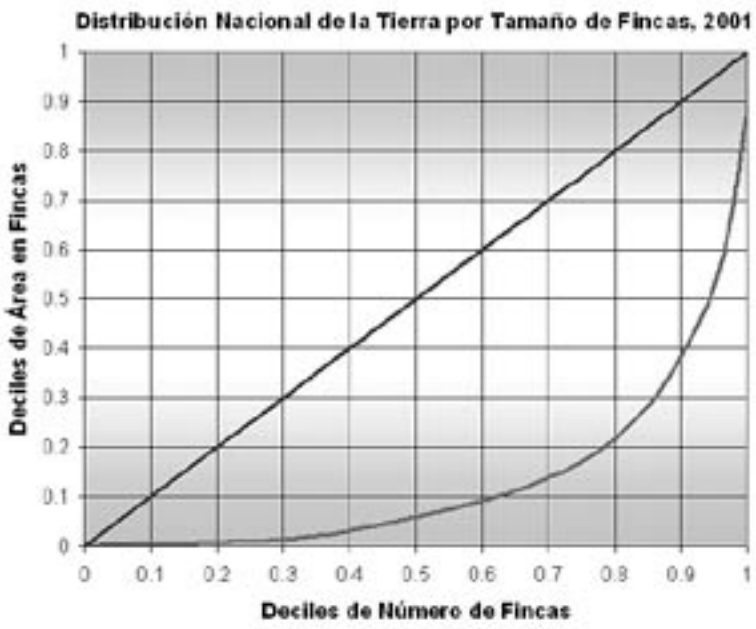
Derechos de Propiedad y Conflictos de Tierra

La propiedad de la tierra en Nicaragua se caracteriza por no estar claramente definida de jure. Se estima que solamente un tercio de las propiedades poseen un título debidamente catastrado y registrado. Este problema es mas grave en el sector rural. Datos de diferentes estudios revelan que mientras el 70% de las 295 mil fincas (aproximadamente) poseen el 10% del área total, el 6% de éstas tienen el 55% del área. El área total en fincas estimada es de 8.0 millones de manzanas. Esta distribución indica que el 50% de las fincas tienen áreas menores de 5 manzanas. El gobierno está haciendo esfuerzos para mejorar esta tendencia de concentración de la tierra. La figura siguiente muestra la curva de desigualdad de la tenencia de la tierra, notándose una ligera mejoría en el período 1995-2001. (Ver gráficos)

A pesar de los esfuerzos de los años 90, tipificados con los procesos de privatizaciones de fincas estatales, titulación masiva de tierras del Estado, introducción de mecanismo de acceso a la tierra, los diferentes tipos de conflictos y problemas de la propiedad aún persisten.



COEFICIENTE DE GINI 1995: 0.7461



COEFICIENTE DE GINI: 0.7084

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Se estima que el 75% del total de fincas tiene algún tipo de irregularidad de tenencia. En términos de pequeños y medianos productores (250 mil), el 70% de los mismos no cuentan con un documento legal de dominio pleno, o si lo tienen son inseguros e inciertos.

Asimismo, productores grandes también tienen algún otro tipo de problema jurídico (linderos, herencias, desmembraciones, historia registral, etc.). Esta situación desalienta las inversiones en fincas con altos potencial productivo.

La caracterización de esta problemática radica en cinco aspectos fundamentales:

1. **Un marco legal y regulatorio confuso y muchas veces contradictorio.**

   Existe una inconsistencia en la legislación existente relacionada con la tenencia de la propiedad, especialmente la tierra. Se ha determinado que hay en vigencia no menos de 50 leyes, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales que abordan el tema, en muchos casos contradictorios entre sí, ocasionando problemas de superposiciones de derechos por emisiones de diferentes documentaciones legales;

2. **Dispersión y debilidades institucionales**

   Existen aproximadamente veinticinco instancias relacionadas con el poder ejecutivo, el poder judicial, y de la sociedad civil participando en el proceso de asignación, administración, definición de mecanismos de aseguramiento de tierras, legalización, escrituración, medición, registro y titulación, así como de atención a conflictos sobre propiedades. Esto ocasiona la emisión desordenada de diferentes tipos de documentos jurídicos confundiendo el reconocimiento de derechos de una misma propiedad;

3. **Registros públicos ineficientes con altos costos de transacción**

   Los registros públicos y su sistema actual de funcionamiento e inscripción son frágiles y desactualizados con procedimientos lentos y costos altos. La actual ley que rige los registros de propiedad no permite la utilización de medios electrónicos;

4. **Los procesos catastrales son limitados**

   Solamente el 20% del país, zona del pacífico, tiene alguna forma de registro catastral y en muchos casos la información está desactualizada y la armonización entre las informaciones catastral y regístral es muy deficiente; y

5. **Recursos financieros**

   Existen limitaciones de carácter fiscal que restringen los procesos de ordenamiento de la propiedad, especialmente en lo que se refiere a los costos de titulación de tierras del Estado y los procesos de indemnizaciones de propiedades confiscadas.

Ante la realidad de la problemática y los factores que la alimentan, el gobierno está comprometido en resolver los problemas que atentan contra los derechos de la propiedad, en particular los conflictos y tenencia de la tierra, con el objetivo de sentar las bases para la seguridad jurídica de los derechos de propiedad tanto individual, colectiva y estatal.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Para cumplir con ésto, el gobierno focalizará acciones relacionada con los derechos de propiedad en siete aspectos:

1. Reformas al marco legal e institucional. Esto incluye revisar, analizar, proponer reformas y/o una ley nueva que retome los mejores elementos jurídicos para un mejor clima de seguridad jurídica de la propiedad, tanto urbana como rural. Se pondrá especial interés en la responsabilidad institucional de cara a una sola entidad, fortaleciendo la Intendencia de la Propiedad para que, en el mediano plazo, proponga la política, defina formas de acceso a tierras del Estado, y resuelva los problemas de seguridad jurídica de las propiedades. Esta instancia única se coordinará estrechamente con el catastro y el registro.
2. Modernización de los sistemas de catastro y registro. Se propone iniciar un proceso de largo plazo que impulse reformas o promulgación de una nueva ley de catastro moderna y para usos múltiples, que incluya la actualización de datos catastrales en la región del pacífico, y el inicio de actividades en la zona centrales y en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, con un área de aproximadamente 40 mil Km2. Igualmente, se impulsará la modernización de los registros públicos a través de reformas o de una nueva ley de registro con el objetivo de mejorar la eficiencia de los procedimientos registrales, incluyendo medios electrónicos para la base de datos.
3. Impulsar el desarrollo e implementación de las actividades de demarcación de las comunidades indígenas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, incluyendo la creación del instrumento jurídico más apropiado para la legalización de áreas comunales. La implementación y asignación de recursos que implica la Ley Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas y su Reglamento son fundamentales para este propósito.
4. Comprometerse a ejecutar un Programa Nacional de Regularización de Propiedades a través del concepto de barrido catastral que permita identificar los problemas y conflictos de propiedades tanto estatales como privadas. Esto incluye el saneamiento, regularización, y legalización según sea el caso y tipo de problema de propiedad. Este barrido catastral se hará en áreas prioritarias escogidas en consenso con la sociedad civil y coordinación con el Poder Judicial que maneja los registros públicos.
5. Fortalecer el desarrollo de los procesos de catastro municipal tomando en cuenta los procesos de descentralización y la capacidad institucional del sistema municipal.
6. Fortalecer y mejorar la eficiencia de los sistemas de arbitraje, haciendo mas expedito los reclamos de propiedades en las instancias administrativas del Estado y sistema judicial, y proponiendo procesos innovadores de arbitraje.
7. Fomentar y desarrollar mecanismos de adquisición de propiedades rurales para la compra-venta o arriendo de tierras, incluyendo la formación de un Fondo de Tierra y un sistema de información de precios y transacciones que permitan en su conjunto el desarrollo de los mercados de propiedad, especialmente los de tierra.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Educación y Capacitación

El acceso continuo a la educación y capacitación es clave para promover la equidad social y la competitividad. La política de educación y capacitación es una área en donde los objetivos sociales como los económicos pueden ayudarse mutuamente.

El desarrollo pleno del individuo, objetivo central las políticas de educación, es perfectamente consistente con la creación de una fuerza de trabajo con destreza y creatividad que responda a los requerimientos de un sector empresarial basado en el conocimiento.

En un mundo globalizado, donde la mayoría de los insumos y tecnologías en el proceso de producción se intercambian libremente, la competitividad va a depender cada vez más de los niveles de destreza y la creatividad de la fuerza laboral. Nicaragua necesita ir sentando las bases que le permitan desarrollar su competitividad a partir del conocimiento.

A nivel internacional, están ocurriendo grandes cambios en la educación y la capacitación:

1. El desarrollo del capital humano se ha convertido en una mayor prioridad para las empresas y los gobiernos. Nuevos métodos de administración y gerencia, tales como los aplicados en las manufacturas de clase mundial, enfatizan la necesidad de promover alto niveles de destrezas en toda la organización empresarial. Los países en desarrollo están también haciendo grandes esfuerzos para aumentar la participación en la economía de actividades de altos niveles tecnológicos, basadas en el conocimiento;
2. Hay una demanda creciente para nuevas habilidades. La intensidad de la competencia y los cambios tecnológicos están demandando nuevas habilidades y destrezas a todos los niveles. La educación y capacitación continua debe convertirse en una norma para el desarrollo profesional. La naturaleza de las habilidades requeridas también esta cambiando, por ejemplo, la revolución en las telecomunicaciones ha aumentado la demanda por habilidades en el área de manejo de información, mientras que la globalización de los negocios premia las habilidades de idiomas. El ritmo del cambio tecnológico y organizacional de las empresas es tal que la fuerza laboral requiere de una flexibilidad creciente, la cual viene dada por una buena base de conocimiento general y la capacidad de aprender nuevas habilidades;
3. Nuevos patrones de trabajo están emergiendo. Los contratos de tiempo parcial y trabajos temporales están creciendo y los empleados están cambiando de trabajo con más frecuencia. En este sentido, los individuos van a tener más responsabilidad por su desarrollo educacional y su entrenamiento a lo largo de su vida de trabajo. El papel del Estado, será más bien de servir de facilitador a los individuos en el proceso de planificación y obtención de sus requerimientos de educación y capacitación;
4. Las instituciones de educación y capacitación están respondiendo mejor a las necesidades de sus clientes actuales y potenciales. Esto refleja los nuevos enfoques orientados hacia el cliente de parte de las propias instituciones, unido a la mayor cercanía con la industria.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

En vista de estos patrones internacionales, Nicaragua tendrá que implementar cambios en el método de abordar la educación y capacitación. La posición actual de Nicaragua, no sólo no es la más ideal, sino que se encuentra por debajo de sus competidores y de los demás países de Centroamérica. Al mismo tiempo, otros países del área están invirtiendo en educación y capacitación. Es importante que Nicaragua no siga cada vez más rezagada en esta área.

Se han encontrado deficiencias significativas en los niveles de habilidades en la industria nicaragüense. Por ejemplo, existen grandes deficiencias en los niveles de habilidades en operación y gerencia a nivel de toda la pequeña y mediana empresa. Estas deficiencias se deben en gran medida a la baja inversión que las empresas dedican a la capacitación. Las investigaciones indican que una buena práctica a nivel internacional es que las empresas inviertan cerca del 3 por ciento del valor de la nómina en capacitación. En Nicaragua, las empresas entregan el 2 por ciento del valor de la nómica a INATEC; no obstante, existe un consenso general sobre la necesidad de mejorar la calidad de los programas de capacitación y de crear nuevos programas pertinentes a las necesidades del país. También hay serias deficiencias en las estructuras de apoyo disponibles para mejorar las actividades de capacitación a nivel de empresa.

En el área de educación inicial y capacitación existen un sinnúmero de deficiencias. La mayoría de los que abandona el sistema educativo entran al mercado de trabajo sin recibir ningún tipo de entrenamiento especializado. Hay que apoyar este segmento de la población con nuevos programas que permitan mejorar sus capacidades, y por ende sus niveles de ingresos. El foco principal sería responder a los requisitos de las empresas tanto en áreas de trabajo-específico, ocupacional y general. El método de aprendizaje debe incluir una mezcla de trabajos prácticos, y entrenamiento dentro y fuera de la empresa.

Política de Negociaciones Comerciales

Dentro de las grandes reformas económicas iniciadas en los noventa, se encuentra la liberalización del comercio y la reducción de aranceles en aras de recuperar la competitividad perdida de nuestra economía durante la década de los ochenta. Los altos niveles de protección de esa década, dieron lugar a una reducción drástica de nuestras exportaciones y de los ingresos de los nicaragüenses. Los esfuerzos de promoción de inversiones y exportaciones ya durante los noventa significaron elevar las exportaciones de niveles de US$225 millones de dólares en 1992, nuestro punto más bajo en casi cuarenta años, a los niveles actuales de alrededor de US$650 millones. Incluyendo las exportaciones de Zonas Francas, estos montos ascienden a más de US$900 millones en la actualidad, en apoyo a la generación de empleos y mejores ingresos para los nicaragüenses.

La política comercial por tanto ha significado una reducción arancelaria a un 5.1% como promedio en la actualidad, lo cual ha abaratado las importaciones de bienes de capital y bienes intermedio y de una buena parte de bienes de consumo que entran al país bajo nuestro régimen de apertura comercial. La excepción significativa se da en el sector agropecuario, el cual goza de mayor protección por su alta sensibilidad e importancia

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

estratégica para la economía nicaragüense. Este punto de partida ha sido la base de las negociaciones de acuerdos comerciales recientes, y especialmente de cara a la negociación con Estados Unidos de un Acuerdo de Libre Comercio, donde si bien se busca acceso a mercado para los productos nuestros que gozan de ventajas comparativas reveladas, se defenderán los intereses del sector agropecuario, cuidando que la apertura de este sector sea gradual, mientras se crean mejores condiciones para su óptimo desempeño.

En este contexto, Nicaragua se ha venido integrando a la economía mundial y participa de acuerdos comerciales, entre los que se destaca las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC), que establece un marco global para el comercio internacional y donde se aspira a un ordenamiento de las relaciones comerciales a nivel mundial. La posición de Nicaragua en la Ronda de Doha de la OMC, será de continuar demandando un tratamiento especial para economías pequeñas y en desarrollo como la nuestra, propugnar por la eliminación de subsidios y ayudas internas que otorgan los países industrializados a los bienes agrícolas, especialmente, Japón, la Unión Europea y los Estados Unidos, lo mismo que propugnar por eliminar todas las barreras que distorsionan el comercio, y que afectan desfavorablemente nuestro potencial exportador.

El limitado avance en estas negociaciones, no obstante es lo que ha hecho necesario acuerdos de libre comercio bilaterales, aspirando a que en el marco de estos acuerdos se logre un tratamiento más favorable a nuestros intereses. Es por ello, que igualmente somos parte de otras negociaciones comerciales como las negociaciones hemisféricas y regionales del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la Unión Aduanera Centroamericana; y de manera bilateral, ya hemos alcanzado Tratados de Libre Comercio con México y República Dominicana. A la vez, se espera culminar negociaciones exitosas con Canadá, Chile, Panamá; Taiwán la Unión Europea y de manera especial, Estados Unidos.

En las negociaciones del ALCA, igualmente se demandará un tratamiento especial para pequeñas economías como la nuestra y la de algunos países del Caribe. Igualmente, nos sumaremos a la posición Centroamericana, de que se logren acuerdos solo entre los países que estén dispuestos a liberar en el tiempo plenamente tanto los sectores de bienes como de servicios y de propiedad intelectual, respetando además estándares laborales y medioambientales.

Con relación a Centro América, la cual cuenta con un PIB de US$ 59 mil millones y 33. 7 millones de habitantes, y con quienes tenemos un comercio creciente que representa en la actualidad alrededor de 30% de nuestro comercio mundial, continuaremos impulsando el proceso de integración regional y en particular la Unión Aduanera empeñando todo nuestro liderazgo.

La Unión Aduanera nos permitirá el libre movimiento de bienes y servicios independiente de su origen y permitirá la eliminación de puestos fronterizos entre los paises miembros, lo mismo que políticas arancelarias y aduaneras comunes, armonización tributaria, y una política comercial, regional y externa común. Esto deberá facilitar el comercio y la prestación de servicios, la eliminación de obstáculos al comercio regional, la disminución

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de costos operativos y de transacción en el transporte de bienes, todo lo cual redundará en dotar de un mayor atractivo a la región para la inversión nacional, regional y extranjera. Con ello, se generarán mayores empleos e ingresos para los nicaragüenses.

El socio actual y potencial más importante para Nicaragua sin embargo, es los Estados Unidos. Centro América, es el quinto exportador más importante de bienes agrícolas a los Estados Unidos, donde nuestro comercio en la actualidad asciende a más del 40% de nuestras exportaciones. Por tanto, un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, logrará mejorar el clima de negocios y de inversión en el país y fortalecerá la confianza de los inversionistas que requerimos para transformar nuestra estructura productiva y generar empleos de mejor calidad para todos los sectores del país. Esto se logrará mediante el establecimiento de reglas claras del juego y mayor transparencia en las transacciones comerciales, promoviéndose así mayor transferencia de tecnología, y con el acceso al mercado de los Estados Unidos lograremos diversificar y aumentar nuestras exportaciones y acceder a insumos a menor costo.

Nuestra estrategia de negociación en la parte ofensiva será lograr acceso para los bienes en los que gozamos de ventajas comparativas reveladas, y defender nuestros rubros sensibles mediante un proceso de desgravación gradual que contemple salvaguardas y mecanismos adecuados de compensación mientras persistan subsidios a las exportaciones de bienes norteamericanos.

Además del acceso a mercado, con este tratado se busca homogenizar leyes y tener un marco de garantías al comercio y las inversiones que permita mayor certeza jurídicas y garantías al inversionista, homogenizar normas y estándares para regular el comercio, reducir costos de transacción, y mayor transparencia jurídica e institucional para favorecer el desarrollo del comercio y la inversión. La estrategia defensiva contempla un tratamiento especial para rubros sensibles y lograr apoyos para la transición hacia el libre comercio, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, pequeños productores y la agricultura de subsistencia.

Igualmente, se dará especial énfasis en la mesa de cooperación que ha sido institucionaliza en este tratado, como un reconocimiento a las diferencias en el tamaños de nuestras economías (contando con el apoyo de USAID, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Comisión Económica para América Latina y la Organización de Estados Americanos), a proyectos que fomenten la competitividad de nuestras empresas, infraestructura productiva, transferencia tecnológica e inversión en capital humano.

Como resultado del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en el corto plazo esperamos que sean potenciales ganadores rubros como los de la carne, lácteos, café, pesca, azúcar, maní, frutas, flores y helechos, legumbres y hortalizas, entre otros. Entre los sectores sensibles tendremos presentes al maíz, el sorgo, el sector avícola, cerdos, arroz, frijoles y leche en polvo entre los más importantes.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se terminará de negociar en diciembre del 2003. Una vez que se envíe al Con-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

greso de los Estados Unidos por el Presidente norteamericano en marzo del 2004, se propondrá a los países centroamericanos la aprobación simultanea del tratado en la región. Esto asegurará que lo mismo suceda en los Estados Unidos a más tardar para junio del 2004.

Considerando el período de elecciones en los Estados Unidos, esto asegurará que el tratado entre en vigor en enero del 2005. Con esto, la región Centroamericana gozará de una importante ventaja frente a otros competidores que buscan afanosamente alcanzar de igual forma un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, por su inmenso potencial de mercado.

Con las negociaciones culminadas y en proceso de finalización, se estará creando una nueva base jurídica e institucional para realizar la actividad comercial. Con la entrada en vigencia de los diversos TLC, se establecerán nuevas oportunidades que permitan exportar en situaciones privilegiadas a esos mercados.

Para aprovechar estas nuevas oportunidades, es central avanzar en aumentar la oferta exportable del país, producir de manera competitiva, tomando en cuenta las normas y estándares de calidad y otros, a nivel mundial. Estas normas implican mejorar los hábitos en los procesos de empaque, embalaje, etiquetado, manipulación, transporte, conservación, procesos y métodos de producción. El gobierno fortalecerá para este fin, el sistema de promoción de exportaciones.

Con esta política comercial y su estrategia de implementación se persigue incrementar y diversificar la producción y el comercio de bienes y servicios, incrementar el empleo; y con ello, aumentar el ingreso real y elevar el nivel de vida de los ciudadanos.

Como principios básicos de la política de comercio exterior de Nicaragua se plantea: el comercio sin discriminación y competencia leal, la solución de diferencias de forma amigable, el trato especial para países en desarrollo, la cooperación; y el acceso creciente y predecible a los mercados.

Dentro de los elementos que se han incorporado a esta política comercial está el producir y exportar con condiciones laborales dignas. La legislación nacional es considerada una de las mejores de América Latina, avanzar en su correcta aplicación puede permitir crear una ventaja competitiva. Además esta política contempla el respeto a los derechos de autor; y reconoce el vínculo estrecho entre comercio y crecimiento sostenible, reconociendo que la rica biodiversidad se vuelve una de las bases para crear ventajas competitivas.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

6. Política y Estrategia de Promoción de Inversiones

El gobierno ha definido como prioridad la atracción de inversión extranjera directa (IED). La IED tiene el potencial de impactar positivamente en la competitividad a través de la generación de nuevos y mejores empleos, la transferencia de tecnología y conocimientos gerenciales y el incremento de las exportaciones. La IED tiene por ende una influencia directa en el desarrollo económico y social del país. En línea con la relevancia que le ha dado el gobierno a la IED, se creó en agosto del 2002 una agencia de promoción de inversiones especializada, ProNicaragua, cuyo objetivo es dirigir, mediante la cooperación entre los sectores público y privado, el establecimiento de un sistema nacional de promoción capaz de atraer significativamente inversiones directas de firmas internacionales.

En el año 2002, la IED alcanzó U$170 millones, un incremento del 16% con respecto al 2001. A pesar que Nicaragua es uno de los países que recibe menos IED en la región Centroamericana, es uno de los tres países que experimentó un crecimiento en el 2002. Este crecimiento estuvo liderado por el sector de las telecomunicaciones.

Las zonas francas han experimentado un crecimiento significativo en la última década tanto en exportaciones como empleos. Las exportaciones provenientes de este sector crecieron de US$3.0 millones en 1992 a US$332 millones en el 2002 y los empleos crecieron de mil a cincuenta mil en el mismo período. El sector turismo también experimentó un crecimiento importante a partir de la aprobación de la ley 306 de incentivos turísticos con la aprobación de US$192 millones en inversión en el sector entre 1999-2003.

El impacto positivo de la IED en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo ha sido probado con éxito en países como Irlanda, República Dominicana y Costa Rica. Es importante utilizar las lecciones aprendidas en otros países en la formulación de la estrategia de atracción de inversiones. Los factores claves a considerar, basados en estas lecciones, son:

1. Visión a largo plazo
2. Esfuerzo interinstitucional coordinado
3. Comprensión realista de la ventaja competitiva
4. Estrategia de Producto
5. Identificación precisa de inversionistas potenciales
6. Estrategia de mercadeo consistente con el producto
7. Trato personal al inversionista
8. Estrategia de venta
9. Servicio consistente
10. Entrega del producto
11. Mantenimiento y desarrollo de la base de inversiones existentes

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Lineamientos Estratégicos

Los lineamientos estratégicos para la atracción de inversiones, están basados en tres pilares fundamentales: Promoción, Clima de Negocios, e Infraestructura. Estos deberán apoyar el desarrollo de aglomerados en las áreas de manufactura ligera y textiles, turismo, energía, pesca y productos marítimos, agro-industria y procesamiento de alimentos, y carne y lácteos en un inicio, para posteriormente ampliarse a otras actividades económicas.

Promoción

La promoción de inversiones es un elemento clave en la atracción de inversiones. Es importante reconocer que la promoción se desarrolla de manera paralela con el mejoramiento del clima de negocios y el desarrollo de la infraestructura. La experiencia de otros países ha demostrado que la promoción ha sido más efectiva cuando la agencia de promoción de inversiones es un híbrido entre el sector público y privado o es un ente autónomo de gobierno.

ACCIONES

Los lineamientos para la promoción de inversiones son:

1. Formular una política y estrategia de promoción de inversiones consensuada que utilice como instrumento de implementación a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atracción y Promoción de Inversiones, tales como MIFIC, ProNicaragua, MINREX, Corporación de Zonas Francas e INTUR, entre otras. Esto deberá ser congruente con los lineamientos emanados de la Comisión Presidencial de Inversiones.
2. Desarrollar campañas de promoción proactiva de inversiones en los sectores meta. Esto incluye misiones a mercados meta, participación activa en misiones al más alto nivel, atención personalizada a inversionistas que visitan nuestro país, presentaciones a empresarios establecidos en Nicaragua para promover la re-inversión, y participación en ferias y foros relevantes. A la fecha, estos esfuerzos se han enfocado de manera proactiva en manufactura ligera y turismo. El apoyo al resto de los aglomerados se desarrollará de manera paulatina, priorizando la promoción a la agro-industria y la industria de procesamiento de alimentos en los próximos meses.
3. Ofrecer servicios de facilitación y post-venta de clase mundial para el inversionista. ProNicaragua desarrollará, con el MIFIC, servicios de facilitación y post-venta a los inversionistas. Este proceso, para que sea exitoso, contará con la coordinación de las instituciones del Estado e instituciones privadas involucradas en la atracción y mantenimiento de inversiones. La Ventanilla Única de Inversiones es una oportunidad para ejercer esta coordinación institucional. En el sector privado es importante que los proveedores de servicios (abogados, bienes raíces, etc.), que interactúan con los inversionistas, brinden los mejores servicios profesionales que faciliten el establecimiento y la expansión de los negocios extranjeros.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

4. Mejorar la imagen de Nicaragua como un buen lugar para hacer negocios. El desarrollo y promoción de una imagen país positiva es muy importante dado el alto nivel de competencia en la atracción de IED y la limitada, o a veces negativa, imagen que existe sobre Nicaragua. ProNicaragua desarrollará, en coordinación con la agencia de promoción de exportaciones, un logotipo país que permita promover a Nicaragua de manera profesional y armonizada.
5. Asegurar a largo plazo una agencia de promoción de inversiones de clase mundial. La promoción de inversiones se desarrollará por un equipo especializado y profesional con extensa experiencia en el sector privado internacional. Es clave que la estructura organizacional de ProNicaragua tenga el perfil de una agencia privada, pequeña y eficiente. Además que se establezcan las coordinaciones necesarias con las demás instituciones del Sistema Nacional de Atracción y Promoción de Inversiones.

Clima de Negocios

Un estudio reciente del Banco Mundial realizado en 58 países indica que el apoyo e impulso de políticas que favorezcan el clima de negocios es el elemento que tiene mayor influencia en el flujo de IED. En Nicaragua se han identificado las barreras administrativas para la atracción de IED y se ha iniciado un proceso de mejoras institucionales, lideradas por el MIFIC, como la Ventanilla Única de Inversiones.

ACCIONES

En miras a mejorar el clima de negocios, los lineamientos estratégicos son los siguientes:

1. Mejorar la coordinación institucional. El MIFIC tiene la función de coordinar y liderar un proceso de reducción de barreras administrativas a la inversión y mejorar el clima de inversiones. Además de los esfuerzos de coordinación, es necesario aclarar y establecer los roles y responsabilidades de cada una de las instituciones.
2. Continuar los esfuerzos para mejorar la competitividad. La Comisión Presidencial de Competitividad, a través de sus distintos instrumentos, debe continuar impulsando proyectos que elevan la calidad de los negocios en el país y de esta forma ofrecer alternativas de inversión más atractivas. Mejoras significativas en la competitividad son observables a largo plazo, pero son sólo alcanzables a través de la continuidad de esfuerzos concretos implementados y ejecutados a nivel de las empresas.
3. Continuar impulsando la atracción de empresas de zonas francas que generen mayor valor agregado. Las zonas francas han sido generadoras de ingresos, exportaciones, conocimiento y empleos. Es importante seguir el camino que se ha iniciado para diversificar el tipo de empresas en las zonas. La diversificación se puede lograr a través de empresas con mayores requerimientos tecnológicos y/o a través de la inclusión de empresas de servicios (ejemplo: call centers) dentro de las zonas francas.
4. Desarrollar una estrategia de incentivos a la inversión que permita atraer empresas de alto nivel. La meta debe ser ofrecer un paquete de incentivos competitivo conformado

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tanto por beneficios fiscales como por beneficios específicos y relevantes para cada aglomerado o área de inversión meta. A la fecha la ley de la inversión extranjera, la ley de zonas francas y la ley 306 para la atracción de inversión turística han impulsado la IED. La ampliación del concepto de zonas francas a un sector clave de crecimiento como es el turismo puede darle a Nicaragua mayor oportunidad para competir por IED en el sector. Acciones a corto plazo, como establecer más facilidades en asuntos de migración y aduanas para inversionistas y empleados extranjeros en su traslado a Nicaragua, pueden tener efectos positivos. El mantenimiento de un paquete de incentivos competitivo se debe basar en benchmarking periódicos con nuestros competidores por IED.

Infraestructura

El tercer pilar en la atracción de inversiones es el desarrollo de una infraestructura física que permita un eficiente funcionamiento de las empresas. La mayoría de las inversiones en infraestructura en Nicaragua han sido generadas a través del sector público. Sin embargo, es importante recalcar que la infraestructura tiene efectos transversales sobre todos los aglomerados productivos del país y por tanto es parte clave en la atracción de IED.

ACCIONES CONCRETAS

Los lineamientos en infraestructura que generarían mayor impacto en la atracción de inversiones son los siguientes:

1. Foco de la inversión pública. Enfocar la inversión pública en los sectores con mayor potencial de crecimiento productivo. La inversión y la intención de inversión privada en dichos sectores es una indicación del potencial de los mismos. La construcción de parques industriales y el establecimiento de carreteras en zonas con potencial de crecimiento son acciones concretas con alto impacto entre inversionistas existentes y potenciales.
2. Crear coaliciones entre el sector privado y el gobierno. Coaliciones de empresas del sector privado y el gobierno deben ser desarrolladas para proyectos de infraestructura de impacto. Se pueden utilizar modelos como la privatización del mantenimiento de tramos de carreteras o la construcción de vías de acceso alternativas a zonas con alto tránsito.
3. Enfocarse en proyectos clave. Brindar especial atención a proyectos que impliquen mejoras infraestructurales significativas como marinas, servicios de transporte, instalaciones para el procesamiento de productos agrícolas, ganaderos, o marítimos, etc.

Mejoras infraestructurales de este tipo están en línea con el foco estratégico del desarrollo de los aglomerados identificados como clave para Nicaragua.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

7. Política y Estrategia de Promoción de Exportaciones

La política de promoción a las exportaciones se enfoca desde el punto de vista del programa para la promoción, fortalecimiento y desarrollo de empresas vibrantes y competitivas en los distintos territorios en el país.

Durante los últimos veinticinco años, los países centroamericanos han experimentado aumentos en el valor de las exportaciones que van desde un 14% para El Salvador hasta un 400% para Costa Rica. La única excepción a este patrón general de crecimiento ha sido Nicaragua, en donde sus exportaciones se redujeron un 11% entre 1977 y 2002. Esta situación se vuelve especialmente preocupante por la combinación de factores tales como el continuo crecimiento del déficit en la balanza comercial, el estancamiento del producto interno bruto y la firma de los tratados de libre comercio, principalmente con los Estados Unidos. En este sentido, el desarrollo de un agresivo sector exportador se convierte en un pilar básico para el crecimiento económico, para el balance de la brecha comercial y para poder aprovechar dichos tratados. Consecuente con esta necesidad, el Gobierno ha enfocado la promoción de exportaciones como una alta prioridad para el país, la cual debe ir unida al surgimiento de un sector privado emprendedor, exitoso y competitivo.

Políticas de Fomento de las Exportaciones

En el contexto de una economía pequeña con un mercado interno muy limitado y frente a los retos de la globalización, las políticas de fomento a las exportaciones tienen un lugar prioritario en el PND y por tanto a ellas se subordinan otras políticas y elementos de apoyo que permitan canalizar recursos suficientes y generar la sinergia requerida para dar un salto cualitativo y alcanzar los objetivos planteados.

La política de promoción a las exportaciones tiene como objetivo lograr el incremento y diversificación de mercados y productos de exportación con una mayor generación de valor agregado. Para esto, se requiere un incremento acelerado de los niveles actuales de exportación, a partir de criterios objetivos de demanda internacional sostenida y tendencias de consumo en los mercados meta, de manera que se logre la readecuación de nuestros productos exportables, aumentando su calidad y asegurando su penetración a nuevos nichos de mercado.

La productividad como elemento fundamental de la competitividad para la empresa y para el país, constituye la base para diferentes instrumentos de la política de fomento de las exportaciones y debe desarrollarse en un contexto dinámico de mejoramiento continuo.

Estrategia de promoción de Exportaciones

La promoción a las exportaciones parte de las premisas de que las políticas de apoyo a las exportaciones no generan una respuesta automática del lado de la oferta, que en Nicaragua hay

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

problemas tanto de exportar lo que se produce como de producir lo que los mercados requieren; y existe un falso sentido de competitividad entre los empresarios por estar acostumbrados a operar en mercados protegidos.

La estrategia de promoción de exportaciones se convierte en parte integral del programa de promoción y desarrollo de empresas competitivas en los territorios. El objetivo general es el aumento y la diversificación de las exportaciones, apoyando a los empresarios a desarrollar la ventaja competitiva necesaria para penetrar mercados de exportación, integrar y coordinar los programas de apoyo, y establecer mecanismos institucionales ágiles, modernos y eficientes que operen como "one stop shop".

Las cuatro grandes áreas estratégicas de acción en apoyo a las exportaciones serán:

1. Inteligencia de mercados
2. Identificación y desarrollo de productos y mercados
3. Actividades de promoción en el extranjero
4. Servicios de apoyo especializados, tales como: la Ventanilla Única de Exportaciones, capacitación en facilitación de exportaciones, certificación y acreditación de la calidad, asistencia técnica en producción, administración de regímenes de beneficios e incentivos, desarrollo de proyectos de co-inversión; y financiamiento.

Estas actividades se desarrollarán para impulsar un salto en la posición competitiva de Nicaragua para el final del período 2004-2006.

Lineamientos de política

Los lineamientos de políticas de fomento a las exportaciones cubren el plano exterior, las medidas en frontera y las medidas hacia adentro para estimular la producción exportable, fortalecer la cadena de valor y asegurar la colocación competitiva de los productos en los puntos de destino.

Entre los principales lineamientos de políticas de fomento de las exportaciones se incluyen, además de los ya expresados sobre apoyos e incentivos para la competitividad: las negociaciones de acceso a mercados, la promoción de inversiones (acápite anterior) y co-inversiones, la reducción del sesgo anti-exportador, inteligencia de mercados, servicios de apoyo a los exportadores, modernización agroindustrial, financiamiento y seguros, programas de certificación de calidad, promoción, desarrollo y asociatividad de las PYMES exportadoras, entre otros.

Reducción del Sesgo Anti-exportador

La reducción del sesgo anti-exportador es el principal lineamiento de fomento de exportaciones orientado hacia el interior de la economía. Para competir exitosamente los exportadores nicaragüenses deben tener acceso a sus insumos, bienes intermedios y bienes de capital a precios internacionales, que les permitan reducir sus costos de producción.

Para alcanzar esta situación, además de las inversiones en infraestructuras núcleo señaladas, se revisarán las actuales políticas fiscales que cargan los costos de dichos bienes y servicios y se fortalecerán los entes reguladores, hasta alcanzar tarifas competitivas

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de los servicios energía, transporte, telecomunicaciones, servicios financieros, tipo de cambio real que incentive a las exportaciones.

Con la nueva Ley de Equidad Fiscal, se redujo el sesgo anti-exportador compensado por los impuestos al combustible y otros. Asimismo a través de la Ley de Admisión Temporal, se permite la exoneración de los derechos e impuestos a las importaciones y compras locales para la producción exportable; no obstante, aún persisten costos que deben enfrentar los exportadores tales como: el pago de fletes más caros por la falta de un puerto de mayores dimensiones en la Costa Atlántica lo que obliga utilizar puertos en los países vecinos, también hay costos relacionados con carreteras en mal estado; y falta de caminos rurales en buen estado para sacar la producción exportable.

Por otra parte deben lograrse tasas de interés más bajas, al menos similares a las de otros países centroamericanos. El tipo de cambio real se encuentra sobrevaluado lo cual no favorece a las exportaciones. En este contexto, los beneficios actuales a las exportaciones aún son insuficientes para compensar el sesgo anti-exportador, por lo que se continuará impulsando políticas orientadas a la reducción de este sesgo, para favorecer la competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales. Un sistema de monitoreo que permita cuantificar anualmente el sesgo anti-exportador será establecido para evaluar los avances reales en el mejoramiento de la competitividad de nuestros productos. En el capítulo macroeconómico se abordan con mayor amplitud las políticas económicas en la materia.

Aspectos Institucionales para Promover Exportaciones

Actualmente, se cuenta con instituciones como la Dirección de Fomento Empresarial y la Dirección de Políticas de Promoción de Exportaciones (MIFIC), la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones (CNPE) y su Secretaría Técnica, el Centro de Trámites para las Exportaciones (CETREX) y se están completando las gestiones para el establecimiento del nuevo Centro de Promoción de Exportaciones, a través de la reconversión del Centro de Exportaciones e Inversiones (CEI).

Asimismo, se cuenta con la Comisión Nacional de Competitividad adscrita a la Presidencia de la República, el Proyecto de Competitividad (PROCOMPE), así como los proyectos coordinados por el MIFIC y otras instituciones, que apoyan la promoción de exportaciones y el comercio exterior.

La Dirección de Políticas de Promoción de Exportaciones es la responsable de formular, evaluar e implementar las políticas y estrategias relacionadas, en consenso y coordinación con los demás actores involucrados. En este sentido es el MIFIC el rector de la promoción de exportaciones.

La Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones (CNPE), presidida por el Ministro de Fomento, Industria y Comercio, integra a cinco representantes del sector empresarial y cinco representantes del sector público, continuará su rol de proponer nuevas medidas de política que contribuyan al desarrollo de las empresas exportadoras. En este sentido, se adoptarán medidas conducentes a la reducción de costos de producción y comercialización de los productos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El Centro de Trámites de las Exportaciones (CETREX), continuará su proceso de modernización y simplificación de los servicios de manera que los exportadores puedan realizar sus trámites a través de un Sistema Automatizado las 24 horas del día. La interconexión con las diferentes delegaciones de Aduana conducirá a servicios simplificados y ágiles.

Por otra parte, el nuevo centro de desarrollo de exportaciones brindará servicios más integrados bajo la modalidad de asistencia técnica indirecta y directa proporcionando información sobre inteligencia de mercados, identificación y desarrollo de productos y mercados. Asimismo, brindará apoyo para la realización de planes de exportación y actividades de promoción en el exterior tales como: participación en ferias y misiones comerciales.

En conjunto con el MINREX, se establecerá una red efectiva de agregados comerciales que brinden información relevante y oportuna sobre los mercados meta de los principales socios comerciales, de manera que se conviertan en los principales promotores de exportaciones del país. Es de notar que muchos países ya cuentan con este tipo de mecanismos que facilitan la penetración de sus exportaciones.

Innovación Tecnológica, Modernización Agroindustrial e Investigación y Desarrollo

Se continuará apoyando la producción a través de nuevas tecnologías o del mejoramiento de las existentes. Este apoyo se brindará de manera directa a través de instituciones como el INTA y a través de programas y proyectos dirigidos a la innovación tecnológica, actualmente en ejecución o en gestión.

También se contribuirá a la modernización tecnológica a través de la difusión de información técnica especializada y de los servicios brindados por Centros de Capacitación como el INATEC, INTECNA y las diferentes Universidades del país. Es necesario mejorar la eficiencia de estas instituciones de manera que respondan adecuadamente a las necesidades de los usuarios.

Conviene destacar la importancia de fortalecer la coordinación y cooperación orientada al desarrollo de la producción y exportación entre empresas, instituciones estatales, universidades e institutos técnicos, ya que existe un potencial que aún no ha sido debidamente explotado en diversas áreas de investigación científica.

Es necesario gestionar recursos para incrementar la cobertura de los diferentes centros tecnológicos y de capacitación de manera que se incrementen los rendimientos productivos y los niveles de especialización de técnicos y mano de obra calificada.

El INTA, INATEC e INTECNA ampliarán la cobertura de empresas y productores beneficiarios en más de 100 por ciento para los próximos cinco años, consecuentemente se aumentarán los rendimientos productivos, llevando una cuantificación de los mismos. Mayores detalles de este tema se especifican en el Capítulo sobre Educación.

Financiamiento y Seguros

Como se explica en la sección sobre financiamiento para el crecimiento es esencial que las empresas exportadoras puedan acceder a financiamiento de mediano plazo a tasas apropiadas. Por lo que las acciones incluidas en el PND en materia de financiamiento son crítica para poder elevar el nivel competitivo de nuestras exportaciones en el corto y mediano plazo. Adicional-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

mente, se propiciará el desarrollo de mecanismos que brinden servicios financieros de seguros y reaseguros de las exportaciones contra riesgos políticos, comerciales y otros.

Certificación de Calidad, Apoyo a la Producción y Administración de Empresas Exportadoras

Es necesario contar con un sistema de certificación de calidad, que permita asegurar el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales y fortalecer la confianza en el cumplimiento de normas y estándares internacionales, sobre todo tomando en cuenta los estrictos requerimientos y compromisos adquiridos en los TLC's y el desarrollo continuo de nuevas normas.

El sistema de certificación de calidad, incluirá la entidad certificadora y la red de laboratorios que extienden los certificados a las empresas exportadoras. Todas las entidades integrantes del sistema de certificación contarán con personal capacitado e instalaciones y equipos adecuados para evitar riesgos innecesarios a la producción exportable.

Es necesario intensificar los esfuerzos conjuntos del sector privado y el sector estatal, para obtener la certificación internacional orgánica de una amplia gama de productos incluyendo hortalizas, café, frutas, oleaginosas, artículos de la rama textil vestuario, que permitan obtener mejores precios internacionales en nichos de mercados más seguros y con tendencias al crecimiento.

Asimismo, se requiere obtener certificación internacional de producciones y exportaciones amigables con el ambiente o "certificaciones verdes", para asegurar el desarrollo sostenible y ampliar la demanda de nuestros productos forestales, muebles, turismo entre otros. La certificación orgánica y verde será ampliada gradualmente para los principales productos de exportación y tomar ventaja de las oportunidades y cooperaciones vinculadas al CAFTA.

Marco Jurídico actual de Fomento a las Exportaciones

Entre los instrumentos más importantes para otorgar beneficios de Fomento a las Exportaciones se cuenta actualmente con la Ley 382, Ley de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo y Facilitación de las Exportaciones, la cual establece las exoneraciones de los derechos e impuestos a las materias primas, bienes intermedios, bienes de capital e infraestructura productiva, para la producción exportable.

Estos beneficios favorecen a exportadores directos e indirectos y empresas que venden a Zonas Francas. Así mismo, fortalece la institucionalidad de la CNPE para proponer nuevas medidas y acciones que mejoren la posición exportadora de Nicaragua.

Los beneficios anteriores se complementan con la reforma establecida en Ley 453, Ley de Equidad Fiscal, la cual dispone que los exportadores podrán acreditarse contra los anticipos del Impuesto sobre la Renta (IR), el Impuesto Selectivo de Consumo (ISC) al combustible utilizado para la producción exportable. Asimismo, se otorga la depreciación acelerada de los activos fijos. Los beneficios fiscales se han ampliado para cubrir a empresas más pequeñas con montos anuales exportados más reducidos y estimula la asociatividad de las pequeñas empresas.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8. El Enfoque de Aglomerados como Catalizador de la competitividad

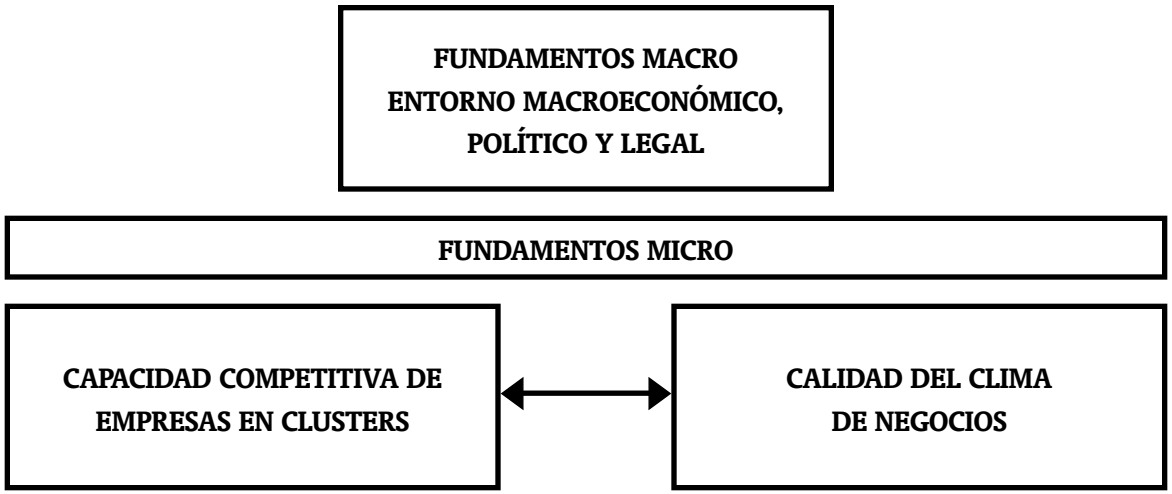
En este contexto, la agrupación de empresas en aglomerados o "aglomerados" resultará en un aceleramiento del cambio de mentalidad empresarial necesario para lograr las transformaciones productivas que se persiguen. Los aglomerados son concentraciones geográficas de empresas y organizaciones en industrias relacionadas, incluyendo competidores, suplidores, compradores, proveedores de servicios especializados, instituciones crediticias, universidades especializadas, centros de investigación, etc.

Los aglomerados mejoran la competitividad en tres formas. Primero, tienen el potencial de reducir los costos de operación de las empresas; en Japón, por ejemplo, la presencia local de suplidores locales permite a los productores de automóviles implementar métodos de manufactura que reducen los inventarios de producto en proceso, que a su vez reduce los costos de producción; en Guatemala, el aglomerado del azúcar se ha beneficiado con la terminal portuaria especializada, que permite cargar el azúcar más eficientemente.

Segundo, los aglomerados aceleran el proceso de transferencia tecnológica y promueven la innovación. Las empresas e individuos geográficamente concentrados tienden a percibir las oportunidades para la innovación con mayor anticipación. Los aglomerados también promueven un ambiente en el que hay más disponibilidad de recursos, capacidades, y conocimientos para implementar nuevas ideas.

Tercero, los aglomerados estimulan la formación de nuevas empresas de todo tamaño. La presencia local

Fundamentos Micro para el Desarrollo



Fuente: Micahel Porter (1998), On Competition

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de trabajadores especializados, y el acceso a insumos y servicios reducen las barreras de entrada de las empresas.

En este sentido, el PND alentará la conformación de aglomerados de empresas en los distintos territorios como parte de la estrategia de promoción, fortalecimiento, y desarrollo de empresas competitivas y orientadas al mercado. Este esfuerzo, tiene la ventaja de lograr un mejor ordenamiento de las acciones de políticas y de apoyo, en algunos sectores de la economía, conforme a las potencialidades de cada territorio. Donde este no sea el caso, las acciones se centrarán en buscar formas de iniciar un desarrollo del sector empresarial, hasta lograr suficientes actividades competitivas como para impulsar el proceso de aglomerados.

El desarrollo de aglomerados en los territorios, unido a las demás acciones y herramientas para impulsar el desarrollo empresarial a nivel de los territorios, permitirá armonizar el aprovechamiento del potencial productivo con el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad ecológica, y las ventajas que ofrece la ubicación geográfica. El enfoque de aglomerados enriquece el enfoque de empresas al contribuir a entrelazar los procesos de agregación de valor y a desarrollar las ventajas competitivas de los territorios.

Se ha avanzado en establecer la infraestructura institucional para hacer de los aglomerados, instrumentos poderosos de cambio en esta economía. Este avance, junto con la promoción, fortalecimiento y desarrollo empresarial, aumentan considerablemente las posibilidades de obtener resultados sorprendentes en el mejoramiento de la competitividad, la creación de empleo y la elevación de los niveles de vida de todos los nicaragüenses.

A la fecha se han identificado empresas productivas y de servicios con un alto potencial para la creación de empleo y la expansión de las exportaciones en los distintos territorios, a las que se ha venido apoyando a través de diferentes programas y proyectos.

Estas actividades productivas representan un peso económico importante y además prometen un crecimiento dinámico en el corto plazo. Aunado a lo anterior, representan no solo actividades económicas sino que también están posicionadas en un rico tejido social y cultural que les favorece. El PND propone apoyar de forma directa estos grupos de empresas al tiempo que se avanza en la búsqueda de nuevas alternativas competitivas en los distintos territorios.

De forma inmediata, se vislumbran grupos de empresas con alto potencial competitivo en los campos turístico, cafetalero, lácteos y manufactura ligera – éstos grupos de empresas serán respaldadas de forma decidida, de acuerdo a la naturaleza y tipo de apoyos que demanden tanto los grupos de empresas como los territorios donde estas funcionen.

Adicionalmente, se han identificado a la fecha otros grupos de empresas dedicadas a las telecomunicaciones, energía, construcción, y a la producción de productos forestales, cárnicos, minería, pesca, acuacultura, oleaginosas, raíces y tubérculos, frutas y vegetales, entre otros, los cuales son aptos para la conformación de aglomerados y gozan de un alto potencial de crecimiento y participación competitiva en los mercados locales, regionales e internacionales.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Posteriormente, desde los distintos territorios del país irán surgiendo otras actividades económicas, las cuales una vez dinamizadas podrían ser óptimas para la conformación de aglomerados, apoyando de esta forma el avanzar en el aumento y diversificación de la producción sostenible del país.

Dentro de los esfuerzos de competitividad, la innovación tecnológica es una pieza fundamental, por tanto, el Gobierno está desarrollando un modelo de intervención de política pública que busca contribuir a establecer las bases de un sistema Nacional de Innovación dinámico, promoviendo la innovación tecnológica en las pequeñas y medianas empresas del país (PYME), creando el marco de acción que facilite las innovaciones y aumentando la productividad de estas.

Con este esfuerzo se pretende apoyar el desarrollo de empresas y aglomerados de ellas en áreas tales como turismo, lácteos, pesca artesanal y acuicultura, manufactura ligera (cuero calzado y textil vestuario).

En una segunda fase, se podrán ir incorporando nuevos grupos de empresas y aglomerados promisorios y que impulsen el desarrollo local. Además se están concentrando las acciones del sector público para ser promotores y facilitadores de la asociatividad y de proyectos rentables con potencial y con ventajas competitivas, que implican pequeños saltos tecnológicos con la industrialización de sus productos, generando valor agregado y con acceso a mercados nacionales e internacionales. Para ello el apoyo a la función de comercialización basada en inteligencia de mercados, mencionada anteriormente, es primordial.

El programa de desarrollo de aglomerados, se enmarca dentro de la política de desarrollo del sector de empresas, que tiene como estrategia principal el desarrollo de las capacidades y habilidades empresariales y de las condiciones que propicien un crecimiento económico acelerado y una participación dinámica de Nicaragua en los mercados regionales e internacionales.

A continuación se presentan de forma resumida los lineamientos estratégicos y planes de acción de los aglomerados de negocios que en esta primera fase han sido identificados como claves para el impulsar la competitividad de varios de los territorios identificados en el PND. Lejos de ser una lista exhaustiva, los aglomerados aquí discutidos corresponden a ejemplos donde el sector privado está desarrollando actividades de promoción y desarrollo y donde el Gobierno se presta a aunar esfuerzos a fin de contribuir a la consolidación de los mismos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.1 Aglomerado de Turismo

De acuerdo a la Balanza de Pagos del Banco Central, entre 1989 y 2002 la generación de divisas por turismo se ha multiplicado por un factor de 18.9, pasando de US$6 millones en 1989 a US$113.5 millones en el 2002. Esto ha significado una tasa de crecimiento promedio anual del 20.4 por ciento. Este resultado colocó al sector turismo como el generador número uno de divisas en la economía de Nicaragua. Estas divisas significan: el 14.6% del total de las exportaciones de bienes y servicios de Nicaragua; el 23% del total de las exportaciones de bienes; y el 42.7% del total de las exportaciones de servicios.

Los gastos por llegada, para el año 2002, se calculan en US$240.2 por cada visita de tres días y en promedio un turista gastó en Nicaragua US$80.1 por día. Adicionalmente, la actividad turística generó un ingreso a la economía de US$158 millones. Esto significa, que la contribución total estimada al PIB fue de alrededor del 12% en 2002.

Tendencias del Mercado Mundial

A nivel mundial, en los próximos cinco años, se estima que globalmente la demanda de turismo alcanzará un nivel de cerca de 900 millones de personas con ingresos por US$700 billones. Las tasas de crecimiento más aceleradas las seguirán mostrando los turistas residentes en el sudeste Asiático y el Pacífico, seguidos del Sur de Asia y Africa. Se estima que el crecimiento de las corrientes turísticas generadas por los residentes de América y Europa, se mueva alrededor del promedio, que es cerca del 4 por ciento.

El turismo en los próximos cinco años seguirá siendo influenciado por:

1. El impacto del ataque terrorista en Septiembre 11 del 2001, y la inestabilidad política del Medio Oriente.
2. La inestabilidad de la economía mundial y la pérdida de ingreso.
3. Un mercado global en el cual los destinos turísticos se encuentran enfrascados en una fiera competencia por mantener y aún elevar su participación en los mercados. Esto ha impulsado una mayor cooperación entre los gobiernos y el sector privado para impulsar las campañas de promoción.
4. Un sector turístico más resistente y estable.
5. Un creciente uso de nuevas tecnologías informáticas y de comunicación como instrumentos de información para promocionar y comercializar destinos turísticos.
6. Los mismos turistas, quienes continuarán siendo más conscientes en su búsqueda de calidad y del valor de su dinero, configuran cada vez con mayor claridad la selección de destinos y las decisiones de viaje.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Estas tendencias favorecen a la región en que se encuentra Nicaragua, si se toma en cuenta que Estados Unidos y Canadá (que conforman la región Norteamericana) son de los países generadores de turismo más importantes del mundo. Además, la base total turística es grande, sus tasas de crecimiento se mantienen alrededor del 4% y se proyecta que el número de personas que viajarán seguirá siendo muy considerable.

Este escenario, requiere sin duda que Nicaragua revise sus planes y estrategias para promover el turismo y ser cada vez más competitiva y eficiente. En este sentido, habrá que adecuar la oferta, los servicios turísticos y, sobre todo, la promoción y comercialización a las nuevas realidades del mercado, para que el país pueda aumentar la participación del turismo, generar más empleos y aumentar la captación de divisas.

Objetivos

Los objetivos pueden resumirse en:

1. Facilitar la consolidación de los productos turísticos existentes y el desarrollo de nuevos productos
2. Establecer fuertes lazos de coordinación, comunicación y cooperación entre las instancias públicas y privadas e internacionales
3. Contar con una estructura institucional eficiente y eficaz
4. Organizar un adecuado sistema de información e inteligencia de mercado turístico al servicio del sector
5. Establecer las condiciones para garantizar la competitividad, la sostenibilidad, y la calidad internacional del destino.

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

METAS

En este contexto, se proponen siete metas específicas de alto impacto económico que se tendrán que alcanzar al 2008 para convertir a este sector en un factor determinante para el desarrollo de Nicaragua.

Estas metas son:

1. Aumentar las llegadas de turistas a Nicaragua a un nivel de 850 mil visitas por año al 2008. Esto es equivalente a una tasa de crecimiento promedio de 11.8% por año.
2. Aumentar la estadía promedio del turista a un nivel de 5 noches.
3. Aumentar la generación de divisas a un nivel de US$432 millones.
4. Aumentar el gasto promedio de un turista a un nivel de US$ 500.00 por visita. Esto significa un gasto promedio de US$ 100.00 por turista por noche/día de estadía.
5. Aumentar la oferta turística de alojamiento a 7,000 habitaciones. Esto significa duplicar el número de alojamientos turísticos.
6. Generar más de 100,000 empleos directos, indirectos e inducidos anualmente al 2008.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

7. Ampliar el mercado de Estados Unidos a más de 180 mil llegadas de turistas, consolidando al mismo tiempo los intercambios con la región Centroamericana y Europa.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

El gobierno, en conjunto con la empresa privada, han preparado lineamientos estratégicos y acciones específicas con el propósito de:

1. Crear las capacidades para competir ventajosamente en turismo a nivel internacional
2. Hacer uso racional de los recursos disponibles
3. Crear una red de aglomerados turísticos que permitan el trabajo asociado con beneficios globales
4. Consolidar el posicionamiento de Nicaragua como destino turístico en los mercados emisores identificados como prioritarios - Estados Unidos y Centro América.

Considerando que los recursos humanos y financieros son limitados, en la ejecución del PND en el área turística, se aplica el criterio de priorización de esfuerzos y acciones de mercadeo, tanto en destinos dentro del país como en mercados objetivo y segmentos específicos. El criterio de priorización se aplicará a determinados espacios geográficos en donde hay perspectivas de obtener, en el menor plazo, mayores retornos económicos y sociales de inversión.

En este contexto, el fortalecimiento del producto turístico sumado, al programa de promoción y comercialización, se convierten en los elementos fundamentales para proporcionar una ventaja competitiva en turismo.

Con este enfoque, se pretende alcanzar dos grandes objetivos:

1. Aumentar la participación del sector turismo de Nicaragua en el mercado internacional
2. Atraer agresivamente a los inversionistas, gestores y desarrolladores de turismo de renombre mundial.

Los lineamientos estratégicos se basan en el ordenamiento territorial del espacio turístico y diversificación de productos y mercados, existentes y futuros, conforme las tendencias de la demanda turística.

Lineamiento 1: Definir, crear y desarrollar la Marca Corporativa o Producto Turístico de Nicaragua a nivel internacional. El núcleo del producto turístico o marca corporativa a definir es el servicio o beneficio principal que ha sido diseñado por el país para satisfacer las necesidades del consumidor objetivo. Este producto se expresará tanto en palabras como imágenes diseñadas para motivar y provocar la compra de Nicaragua como destino turístico.

Lineamiento 2: Diseñar, desarrollar y ejecutar una campaña de relaciones públicas y publicidad para crear una imagen positiva y posicionar a una Nicaragua, segura y amable, en el mapa turístico mundial.

Lineamiento 3: Diseñar, desarrollar, institucionalizar y consolidar en forma sistemática y organizada junto con la empresa

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

privada las actividades de promoción y mercadeo de clasificación DURA y SUAVE.

Lineamiento 4: Definir y ejecutar en forma sistemática un programa para promover la inversión en el sector turismo, y atraer a los gestores y desarrolladores internacionales del sector.

Lineamiento 5: Ofrecer y asegurar de una forma convergente, el apoyo gubernamental en su rol de crear la infraestructura económica adecuada, dentro de una política que permita: (a) aumentar el interés de todos los inversionistas, (b) darle una mayor credibilidad al proyecto de inversión, y (c) aumentar la cantidad y calidad de la oferta turística de Nicaragua.

Lineamiento 6: Definir y promover, en conjunción con todas las instituciones del país, un plan de concientización nacional sobre la importancia de apoyar el desarrollo del sector turístico de Nicaragua como actividad estratégica nacional.

Lineamiento 7: Definir y desarrollar los recursos humanos especializados, los programas de capacitación y las capacidades de investigación y análisis de mercado.

Lineamiento 8: Dentro del marco de competitividad se mejorará el marco legal y al mismo tiempo se reenfocará y fortalecerá el rol del INTUR. Esto significa que el INTUR puntualizará sus actividades: (a) en la promoción de Nicaragua en el exterior (mercados emisores): (b) en la planificación y análisis de la actividad turística; y (c) en la ordenación y fomento de la actividad turística.

PLAN DE ACCIÓN

Las acciones específicas propuestas se concentran en un número de planes directos, con el propósito de:

1. Crear la capacidad para competir ventajosamente en turismo a nivel internacional y establecer una adecuada composición de mercados emisores.
2. Utilizar de una forma racional los escasos recursos disponibles y resolver las desventajas del país como destino turístico.
3. Lograr la creación de una red de aglomerados turísticos que permitan el trabajo asociado con beneficios globales.

Acción 1: Trabajar con profesionales en la ejecución de la decisión estratégica que defina a priori la marca corporativa o producto turístico de Nicaragua y comunicar a través de acciones continuadas y coherentes el producto turístico a vender a nivel internacional.

En la identificación del producto turístico de Nicaragua se resaltarán:

1. Las ventajas y bondades que el país se hace acreedor desde el punto de vista turístico. Esto incluye sus recursos únicos y sus atractivos naturales que lo hacen diferenciable, entre otros, sus lagos con sus isletas, sus volcanes, sus lagunas, sus parques forestales, así como sus recursos de sol y playa.
2. Sus atributos históricos y manifestaciones culturales.
3. Su biodiversidad y la riqueza de su paisaje.
4. La posibilidad de ofrecer e integrar una variedad de actividades en un territorio relativamente pequeño, durante todo el año.

Acción 2: Ejecución de la gestión de comunicación con el mercado internacional para cumplir con el objetivo concreto y particular de posicionar estratégicamente a Nicaragua como un

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

destino turístico y al mismo tiempo vender al país como un potencial de inversión.

Para crear una imagen positiva y posicionar a Nicaragua como destino turístico en los segmentos de mercado prioritarios actuales, esta acción involucra:

1. La creación de una imagen visual única con su respectivo manual de aplicación para ser utilizada por todos los frentes de promoción internos y externos.
2. Llegar al mercado internacional a través de las relaciones públicas y publicidad. Es decir, utilizando los mismos medios que crearon el sentimiento de temor e inseguridad hacia el país: los medios de comunicación.

En la ejecución de esta acción, se escogerá un equipo de profesionales en la materia que sean capaces de traducir los objetivos de imagen en soluciones creativas, y que puedan asesorar sobre los medios más adecuados que se han de contratar en función de los objetivos y del presupuesto disponible. El posicionamiento de Nicaragua como destino turístico es un proceso continuo, necesita recursos de inversión y requiere de persistencia.

La imagen de Nicaragua es un activo empresarial que no se puede dejar al azar. Es necesario un compromiso a largo plazo y dedicarle los esfuerzos y recursos necesarios para que adquiera su autentico valor.

Acción 3: Diseño y ejecución de una campaña intensiva de promoción y mercadeo de clasificación DURA o de acercamiento a los consumidores y agentes turísticos. Esta campaña será dirigida con precisión hacia el mercado de los Estados Unidos y grupos específicos de consumidores.

La campaña de promoción y mercadeo tiene dos funciones:

1. Llevar a cabo las actividades de comunicación (campaña de publicidad) necesarias para crear conocimiento de la oferta turística de Nicaragua e influir en el comportamiento de la demanda.
2. Organizar un sistema de distribución o red de ventas (mayoristas o tour operadores y minoristas o agencias de viajes) que permita el acceso del consumidor a los productos turísticos del país.

Sabiendo que la promoción y comercialización deben mantener una estricta congruencia con la oferta turística real de Nicaragua y cumpliendo con el objetivo de no crear falsas expectativas en los visitantes, las acciones de promoción y comercialización evolucionarán en apoyo a la consolidación de los destinos clásicos, para paulatinamente ampliarse y especializarse conforme se vaya diversificando la oferta.

La acción de promoción y mercadeo se concentrará en:

1. Atender y resolver los temas principales que enfrenta el desarrollo turístico del país: (a) Nicaragua no es conocida o es poco conocida como destino turístico, y la seguridad personal, la higiene y salud se ubican dentro de las principales preocupaciones y condicionantes al momento de elegir visitar el país; (b) la existencia de ideas negativas preconcebidas en relación a la estabilidad global, alojamientos, servicios y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

clima; (c) la ausencia de vuelos directos desde los lugares de origen de algunos mercados prioritarios y potenciales; y (d) la falta de desarrollo y estructuración de la oferta turística.

2. Resaltar las ventajas y bondades del país: (a) el calor humano que el Nicaragüense ofrece al extranjero, y los recursos únicos como el Lago de Granada y sus alrededores con sus atractivos particulares; (b) los recursos turísticos del país responden a las tendencias del mercado internacional: la biodiversidad y la riqueza del paisaje, la historia, las manifestaciones culturales, y la autenticidad de los sitios prehispánicos y coloniales; (c) la oportunidad de aprovechar el desconocimiento sobre el país para ofrecer un destino novedoso; (d) la cercanía con el mercado de los Estados Unidos, principal emisor de turismo en el ámbito mundial; (e) la posibilidad de ofrecer e integrar una variedad de actividades en un territorio relativamente pequeño, durante todo el año.

Acción 4: Diseño y ejecución de una campaña de acercamiento a los inversionistas, desarrolladores, promotores y vendedores de turismo. En esta acción se ejecutarán diferentes actividades relacionadas con la organización de visitas de comercialización de doble vía: por un lado, en la búsqueda de inversionistas de las cadenas hoteleras de prestigio mundial, y por otro, en viajes de orientación a Nicaragua, con el propósito de concertar intereses entre los inversionistas y los organismos financieros y de esta forma aumentar la cantidad y calidad de la oferta turística de Nicaragua.

En este contexto:

1. Se organizarán y realizarán viajes puntuales llamados “famtrips” o viajes de familiarización para agentes de viajes de los mercados de origen o mercados emisores.
2. Se organizarán y realizarán viajes puntuales de orientación y familiarización con Nicaragua para inversionistas o viajes de promoción de inversión.
3. Se organizarán y realizarán viajes puntuales de familiarización con Nicaragua para periodistas o viajes de prensa.

Acción 5: Creación del fondo mixto de apoyo exclusivo a la promoción y comercialización de la imagen y posicionamiento de Nicaragua como un destino turístico en el exterior.

La capacidad de llevar a cabo una gestión comercial eficaz depende, en primer lugar, de disponer de un buen plan de mercadeo y en segundo lugar, de los medios financieros y humanos de los que se disponga. Por lo tanto, la ejecución del Fondo para efectos de promoción turística tendrá que ser congruente con el nivel de desarrollo de los destinos, siendo que aquellos que ya se encuentren preparados reciban mayores esfuerzos en su promoción y comercialización que los que aún estén en niveles de desarrollo incipiente.

Este Fondo apoyará financieramente la elaboración y ejecución del plan de mercadeo de Nicaragua en el exterior. El propósito es ampliar la cooperación entre los actores en turismo. Con esta acción se reconoce a la promoción turística como una pieza clave y se buscan soluciones mediante la coordinación entre la empresa privada y el sector público para realizar campañas específicas orientadas a segmentos bien definidos, a grupos específicos de consumidores de los mercados emisores o para captar turistas en épocas específicas.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Las ventajas de este Fondo de gestión se centran, entre otros, en:

1. La generación de economías de escala. Todas las acciones de promoción se gestionan desde un mismo punto, que beneficia a todos al ayudar en la identificación del producto turístico y posicionamiento de Nicaragua como destino turístico.
2. Que la responsabilidad está claramente delimitada.
3. Que esta responsabilidad obliga a estar alerta sobre todo aquello que afecta al mercado de origen o emisor, dotando de gran agilidad y flexibilidad de gestión al grupo o comité.
4. La generación de sinergia funcional, integración global y afinidad profesional. El equipo de gestión está formado por personas expertas en el mismo tema, lo que facilita el trabajo.
5. Que se reduce o se elimina, ambos, la restricción presupuestaria y cualquier elemento político de la gestión de promoción de turismo.

Acción 6: Enfocar la inversión pública hacia zonas o regiones donde el sector privado tenga fuertes y claras intenciones de inversión.

Para lograr lo anterior, se ejecutarán actividades de consolidación con resultados en el corto plazo, de uno a tres años, entre otros, en los siguientes espacios geográficos, que presentan conjuntos coordinados de oferta turística actual, a saber:

1. Las ciudades coloniales de Granada y León.
2. Los volcanes de Masaya y el Mombacho.
3. Los Pueblos Blancos.
4. El Lago de Granada con sus isletas, incluyendo Ometepe y el Archipiélago de Solentiname.
5. El área de Montelimar, Masachapa y Pochomil.
6. El área de la Boquita, Casares, y Huehuete.
7. El área de Rivas y San Juan del Sur.

Con la finalidad de desarrollar los destinos con menor accesibilidad pero con potencial de aprovechamiento turístico, hasta integrar todo el país en su conjunto, se llevarán a cabo actividades con resultados a largo plazo, de tres años en adelante, entre otros, en las siguientes áreas geográficas y en sitios cercanos a las mismas:

1. Bluefields, Corn Island y Laguna de Perlas.
2. Río San Juan.
3. Ruta de los Volcanes.
4. Rutas Agro-Turísticas.

Con la ejecución de esta estrategia, se habrán tomado las medidas necesarias para:

1. Mejorar y mantener la atracción de los destinos emblemáticos de Nicaragua en términos turísticos.
2. Preservar íntegramente el presente y futuro.
3. Estimular la creación de oferta de turismo por parte de inversionistas nacionales y extranjeros.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Acción 7: Diseño e implementación de un programa de formación y desarrollo de recursos intermedios o base tecnológica especializada, así como el establecimiento de programas técnicos de certificación: camareras, meseros, cocineros, etc. Además, ejecutar un programa coherente de análisis de los mercados internacionales, identificar oportunidades, evaluarlas y apoyar actividades de comercialización.

Acción 8: Hacia un marco legal de incentivos al turismo, fuerte y confiable.

Esta acción se ejecutará a través de:

1. Enviar a los inversionistas, un mensaje claro y responsable sobre el compromiso del gobierno de mantener y no hacer cambios a las reglas del juego. De esta forma, se reconoce que el desarrollo del turismo toma su tiempo y otorga seguridad a la inversión.
2. Definir, determinar y completar, a la mayor brevedad posible, el programa o reglamento correspondiente a las Zonas Especiales de Planeamiento y Desarrollo Turístico (ZEPDT).
3. Definir, determinar y completar, a la mayor brevedad posible, el programa o reglamento correspondiente a la creación de Fondos de Capital de Inversión Turística (FONCITURs).
4. Mantener por parte de INTUR, MHCP y DGI una fluida y adecuada coordinación entre ellos, que permita el establecimiento de una ventanilla única y a la vez defina un proceso simple, racional, transparente y rápido, para facilitar y agilizar el desarrollo de actividades de inversión en el sector turístico de Nicaragua y el otorgamiento de los beneficios de la Ley No. 306.

Acción 9: Desarrollo y fortalecimiento institucional. Las estructuras institucionales del sector turismo tienen que responder a las condiciones que exige la actividad. Por lo tanto, se considera que:

1. Todas las Cámaras de Turismo y el INTUR, tienen una responsabilidad compartida en la ejecución y el éxito de los resultados de esta estrategia, por su papel complementario e indispensable en las acciones señaladas.
2. Se hace imprescindible el manejo de criterios comunes entre los sectores público y privado, en el ámbito internacional, nacional, regional y local, para adoptar programas conjuntos que maximicen la utilización de los recursos y transmitan una imagen clara, sólida y confiable del sector en su totalidad.
3. Como la actividad turística se lleva a cabo principalmente en el interior del país, las municipalidades tienen que involucrarse como actores en el proceso de planificación del desarrollo turístico de sus municipios, en una relación de mutuo beneficio. Además, éstas deben estar conscientes que la integración de un producto turístico global requiere de la cooperación entre todos los actores relacionados con el sector.

En este contexto, se realizarán las siguientes actividades específicas:

1. En búsqueda de mejorar la competitividad del país, el INTUR con la empresa privada, definirán el producto o marca turística, crearán la imagen de Nicaragua como destino turístico, y la promoverán y protegerán.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

2. Con el propósito de focalizar los recursos humanos y financieros del INTUR en las exigencias prioritarias que demanda el sector, se hace imperativo reducir los gastos de funcionamiento e incrementar los gastos de promoción y comercialización. El INTUR funcionará como ente planificador, de fomento a la actividad turística, y no como ejecutor de actividades que pueden realizarse más eficiente y eficazmente por el sector privado.
3. El INTUR fomentará la actividad turística incidiendo especialmente en la competitividad, en la segmentación de los mercados, en el impulso y desarrollo de nuevos productos - lo que se traduce en darle un enfoque empresarial a la comercialización y promoción de Nicaragua como destino turístico para que inversionistas extranjeros de turismo inviertan en Nicaragua y lograr que más turistas nos visiten.
4. El sector privado asumirá funciones y servicios que no son de la competencia del INTUR. Instituciones, como INATEC y las universidades, promoverán actividades de capacitación para el sector.

Las acciones propuestas -con una alta concentración geográfica y dejando la comercialización en manos de los intermediarios de los países emisores- se enfocan hacia un número reducido de planes directos, con el propósito de crear la capacidad para competir ventajosamente en turismo a nivel internacional, y hacer un uso racional de los recursos disponibles.

Las acciones a ejecutar por el lado de la oferta contemplan resultados:

1. En el corto plazo, tanto en el fortalecimiento y consolidación de los destinos y productos turísticos en etapas de mayor madurez, como en la diversificación de la oferta turística al desarrollar nuevos productos en áreas cercanas a los destinos tradicionales.
2. En el mediano plazo, que refuercen los destinos con niveles de desarrollo incipientes.
3. En el largo plazo, a través de esfuerzos para habilitar los destinos menos desarrollados en términos turísticos, hasta incorporarlos paulatinamente.

Las acciones a ejecutar por el lado de la demanda contemplan resultados:

1 En el corto plazo, tanto en la definición e impulso de la marca o producto turístico para motivar y provocar la compra de Nicaragua, la creación, promoción, y protección de la imagen internacional, en los principales países emisores de turismo.
2. En el mediano plazo, que posicionan a Nicaragua en el mapa mundial turístico, específicamente, en los mercados prioritarios tradicionales de los Estados Unidos y Centroamérica.
3. En el largo plazo, progresivamente se continuará la penetración y posterior consolidación de los demás mercados: incipientes y potenciales.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.2 Aglomerado del Café

El café en Nicaragua representa mucho más que su participación en la actividad económica y exportadora. Es una actividad con profundas raíces en la población, en la cultura y en el tejido socioeconómico de Nicaragua. El peso de la actividad cafetalera en la economía ha sido significativo, por más de ciento cincuenta años.

En el período 1995-2002, el café representó anualmente, en promedio el 28.7% del valor agregado del sector agrícola y el 5.7% del PIB total. Durante este período el Café generó en promedio alrededor de un 25% de las exportaciones totales. Como producto de la caída de los precios de café y la consecuente reducción de la producción en el año 2002, éste representó alrededor del 27.4% del PIB del sector agrícola y el 5.3% del PIB global.

Asimismo, el valor de las exportaciones se redujo en 25% equivalente a unos US$ 80 millones. El café es producido por más de 22 mil productores (otras estimaciones mencionan hasta 28 mil productores), que cultivan alrededor de 172 mil manzanas, y que generan cerca de 170 mil empleos, permanentes y temporales, equivalente a un 54% del empleo agrícola y 12.5% del empleo total.

La atención de las plantaciones cafetaleras ha disminuido por la caída de los precios internacionales, por la naturaleza cíclica de la producción y por los problemas de rentabilidad y de liquidez de los productores a causa de un alto endeudamiento. Esta situación continuará acentuando la crisis social que genera el desempleo en las zonas cafetaleras, afectando, de esta manera, la actividad económica y las recaudaciones fiscales e impactando negativamente a las exportaciones, lo cual, podría incidir adversamente en el sistema financiero del país.

Sin embargo, existe una oportunidad única para Nicaragua, al promover y desarrollar cafés finos o de calidades especiales, muy cotizados en los mercados, debido a sus características, las cuales ha demostrado tener el café nicaragüense, si se toman en cuenta especiales cuidados tanto en la fase primaria como en la transformación del mismo.

Tendencias del Mercado Mundial

El café enfrenta enormes retos a raíz de la caída de los precios internacionales debido a la excesiva oferta, principalmente proveniente de nuevos participantes en el mercado mundial como Vietnam y de las nuevas áreas cafetaleras al norte de Brasil donde también predomina el cultivo de robusta. Esta sobre oferta de café -estimada en más de 10 millones de sacos- ha reducido sustancialmente los precios del café robusta y ha afectado también los precios del café árabe lavado que se produce en Nicaragua, Centroamérica, México y Colombia. Los principales países productores -considerando todos los tipos de café- están representados por Brasil con un 40% (café árabe no lavado), Co-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

lombia con cerca del 10% (árabe suave) y Vietnam con cerca del 7.6% (robusta).

Este mercado se caracteriza por ser especulativo debido a los cambios en los precios internacionales, afectados principalmente por fenómenos naturales que impactan directamente la producción como inundaciones, sequías, y heladas. La demanda de los cafés diferenciados de alta calidad y la de los cafés finos con tazas excepcionales, ha venido creciendo a una tasa promedio anual del 20%, en los últimos siete años. Según una encuesta reciente sobre consumo de café, se espera que la demanda para cafés especiales crezca aceleradamente para los próximos años.

Los cambios estructurales en la oferta mundial de café y en las preferencias crecientes del consumidor hacia el consumo de café finos representan una oportunidad para la caficultura nicaragüense que posee ventajas comparativas que pueden convertirse en ventajas competitivas, enfatizando la calidad, la promoción y la comercialización. Una de las principales alternativas a la problemática consiste en fortalecer la participación del café dentro de los nichos de mercado conocidos como café diferenciado.

Objetivos

El objetivo general es mejorar la competitividad de la caficultura nicaragüense en el mercado mundial, basado en los principios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Los objetivos específicos se resumen en:

1. Fomentar la diversificación y reconversión productiva, mejorando la productividad y rentabilidad de la producción como la integración de la cadena productiva del café
2. Fortalecer la organización empresarial y gremial de los diferentes actores de la cadena
3. Reducir los costos de producción e incrementar los niveles de productividad por unidad de producción
4. Fortalecer y desarrollar los sistemas productivos de las fincas cafetaleras con miras a diversificar los ingresos del productor
5. Desarrollar un sistema de clasificación que permita aprovechar el potencial de calidad del café de nuestro país en concordancia con la calidad que demanda el mercado internacional
6. Promover el reconocimiento del café nicaragüense en los mercados de café especiales
7. Lograr mayores niveles de valor agregado mediante la promoción de alianzas estratégicas con procesadores y comercializadores.

Metas, Lineamientos Estrátégicos y Plan de Acción

METAS

1. Lograr que las exportaciones al mercado de café diferenciado alcancen el 30% de la producción en los próximos cinco años.
2. Diversificar de un 15% a un 20% la producción de la finca con la introducción de cultivos diversos (agroforestería, hortalizas y ecoturismo entre otros) y de café orgánico.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. Mejorar la utilización de pulpa y reducir hasta en un 40% la contaminación de aguas por mieles
4. Asignar recursos financieros suficientes provenientes del sector público/privado para financiar sostenidamente una campaña relacionada con la apertura de mercados y la comercialización
5. Promover y capacitar todas las organizaciones empresariales y gremiales en el área de negociaciones directas con los exportadores, tostadores y mezcladores de café
6. Ejecutar una estrategia a mediano plazo para encontrar mecanismos de mejoramiento en la producción nacional, buscando un mayor valor agregado al producto. Esto incluye capacitación a los productores para mejorar los procesos relativos a la selección y beneficio del grano; el desarrollo de proceso de tostado y envasado que faciliten su comercialización y en la asesoría para desarrollar estrategias de comercialización.
7. Mejorar las condiciones de trabajo para el empleo permanente y estacional en fincas.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Para transformar la caficultura actual en función de sus ventajas comparativas y las oportunidades estructurales que presenta el mercado del café, el gobierno en conjunto con la empresa privada ha elaborado un plan que persigue:

1. La reconversión competitiva de la caficultura
2. El desarrollo de la marca nicaragüense en calidades de café
3. La promoción y comercialización de las variedades que los nichos de mercados especiales demandan. Paralelamente, la reconversión de la caficultura enfatizará la diversificación y promoción de sistemas de producción de café sostenible, en el que se desarrollen mecanismos de certificación que generen credibilidad, posibilidades de verificación y transparencia en el proceso de producción, procesamiento y exportación.

Las líneas estratégicas se basan en tres aspectos:

1. El potencial de mercado del café nicaragüense reconocido como de alta calidad por su excelencia
2. Por la forma en que se produce con relación al manejo de la sombra y en armonía con el medio ambiente
3. Por la condición social de quienes lo producen que son principalmente pequeños y medianos productores. Para explotar este potencial se fomentará el desarrollo de un modelo integrador en el que participan los principales representantes del negocio cafetalero: productores, beneficiadores y exportadores.

Con este modelo, el exportador, a través de un sistema de comunicación y divulgación, retroalimenta a los productores identificando las características y bondades del café que demanda el mercado, utilizando en forma sistemática el proceso de catación. Por otra parte, este modelo provoca un mayor acercamiento entre productores e importadores o tostadores en el exterior.

Para promover este tipo de relaciones se desarrollarán:

1. Contactos de negocios con productores e importadores o tostadores
2. Proyectos atractivos desde el punto de vista social y ambiental

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. Establecimiento de las calidades de café y de zonas definidas a través de mapas de calidad y denominaciones de origen
3. Alianzas con los principales exportadores nacionales vinculados a empresas transnacionales.

La tarea fundamental es establecer alianzas entre exportadores, beneficiadores y productores para consolidar la calidad del café de Nicaragua. La estrategia de comercialización tiene que trascender a la producción de cafés especiales y debe centrarse en desarrollar productos de la más alta calidad, y consistencia y seriedad en el cumplimiento de los contratos. Esta complejidad de relaciones y de retos estimulará a los actores para crear pequeños aglomerados o "aglomerados" locales.

1. Integrar recursos y esfuerzos existentes en la cadena del café, en función de una estrategia consensuada que permita mejorar y estabilizar la competitividad económica, y mejorar la sostenibilidad ambiental y social.
2. Facilitar el desarrollo y consolidación empresarial de pequeñas empresas y cooperativas cuyos objetivos estén dirigidos a la integración de los productores a los mercados de cafés especiales.
3. Realizar estudios de mercados y desarrollar sistemas de información de inteligencia de mercado y comercialización. Se capacitará a los pequeños y medianos productores para el mejor aprovechamiento de oportunidades de mercado.
4. Facilitar la formación de alianzas estratégicas entre empresas y organizaciones actuales y potenciales, de la cadena de mercados internacionales para promover la producción de calidades especiales de café y acceso a los mercados internacionales.
5. Diseñar, desarrollar y ejecutar una política tecnológica y ambiental en el contexto de los sistemas de innovación en fincas: investigación, validación tecnológica, transferencia, asistencia técnica y extensión que permitirá incrementar la diversificación, competitividad y la rentabilidad de los cafetales de Nicaragua.
6. Ampliar la base de catadores de café y mejorar la capacidad de los mismos.

PLAN DE ACCIÓN

1. Gestionar la promoción de café de calidad como país, incluyendo la realización de un mapa de variedades y calidades por región en función de determinar denominaciones de origen, para lograr el posicionamiento estratégico del café de Nicaragua con calidad integral. En este contexto, el gobierno en conjunto con la empresa privada continuará auspiciando el certamen "la taza de la excelencia" en el contexto de la Specialty Coffee Association of America (SCAA) y la participación en foros internacionales.
2. Elaborar e implementar un programa de formación de profesionales en el campo del mercadeo y comercialización de café. Esto formará profesionales especialistas en análisis de mercados propiciar, contactos de negocios, conocimiento de la bolsa mundial del café, gestión de cadenas de intermediación, y mayores precios a los productores.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. Implementar una campaña de divulgación sobre los tipos y calidades del café entre toda la cadena agroindustrial, incluyendo un programa de incentivos para producir mejores calidades de café.
4. Elaborar y ejecutar seminarios, talleres y de un programa integral de formación de catadores.
5. Ejecutar un plan de inversión en infraestructura productiva y social para reducir los cuellos de botella y los costos de producción y transporte local e internacional.
6. Diseñar y ejecutar un programa de desarrollo empresarial para la formación organizativa, financiera y contable vinculados a la producción y comercialización de cafés especiales.
7. Diseñar y ejecutar un programa de alianza con el sector privado de turismo y el INTUR para promover el consumo interno de café de especialidades y el turismo en los territorios cafetaleros.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.3 Aglomerado de Carne y Lácteos

En la actualidad, a pesar de las dificultades económicas existentes, la ganadería ha demostrado ser uno de los principales rubros generadores de bienestar para la economía rural productiva Nicaragüense. La ganadería sirve como fuente de ingreso, autoconsumo y como un instrumento de ahorro y seguro. Pese a los bajos niveles de productividad y el débil apoyo financiero al subsector, la ganadería se ha colocado como el primer rubro tradicional generador de divisas del país. La ganadería requiere de una reconversión productiva que integre en niveles más altos cada uno de los eslabones de su cadena productiva, mejorando de forma significativa los indicadores reproductivos del hato y los rendimientos productivos en carne y leche.

El registro de cifras indica que el sector pecuario representó en el año 2002 alrededor del 30% del valor de la actividad primaria y el 10% del Producto Interno Bruto (PIB). La participación de la producción bovina para carne y leche en el PIB fue de alrededor del 6.3% y 2% respectivamente, en el año 2002. Las exportaciones de carne alcanzaron un nivel de US$75 millones y la de productos lácteos cerca de US$40 millones.

Además, se exportaron 64.5 miles de cabezas en pie. Considerando que el hato ganadero, según el último censo, es de 2. 7 millones de cabezas, la ganadería vacuna estaría generando actualmente más de 100 mil empleos fijos, sin contar con la mano de obra familiar y los empleos indirectos y temporales. Con los incrementos de los índices productivos, aunado al incremento del hato, este nivel de empleo se podría duplicar a mediano plazo.

La mayor parte de los ganaderos existentes son pequeños o medianos, sin embargo manejan más del 50% de la población ganadera bovina. Además, alrededor del 96% de los vientres existentes son explotados con doble propósito.

Esta situación es una limitante para adquirir nuevas tecnologías que permitan la especialización de la producción, ya sea para optimizar la línea de carne o de leche, que para su adecuada implementación requieren características propias en la genética, alimentación, manejo, etc. Se requiere por ello mejorar los niveles de organización de los productores, para facilitar las transferencias masivas de tecnologías sostenibles, que permitan aumentar la productividad y mejorar la calidad de la producción y comercialización, con un enfoque de manejo integral del negocio.

La ganadería en Nicaragua puede constituirse de forma sostenida en un excelente negocio, pues existen importantes oportunidades actuales y futuras tanto de precios como de demanda externa para carne y sus derivados y para productos lácteos.

Esta ganadería bovina de Nicaragua, se caracteriza por presentar sistemas productivos manejados por distintos grupos sociales; enmarcados por un régimen climático que genera condiciones idóneas para la producción de las especies bovinas de carne y leche. Además, posee tipos de suelos aptos para la pro-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ducción de forrajes de buena calidad, con amplitud de variación de diferentes especies forrajeras.

Con todas las ventajas naturales mencionadas, los actores de la cadena productiva de la ganadería bovina de carne y lácteos, como actividad de gran incidencia en la economía de Nicaragua, comienzan a responder al cambio propuesto por el comportamiento de la economía nacional y mundial al estar inmersa en un proceso de tratados de libre comercio y de globalización. Lo anterior será posible mediante la eficiencia y trabajo organizado de todas las actividades vinculadas al sector de esa cadena productiva.

Los ganaderos y plantas procesadoras han mostrado interés por modernizar sus sistemas de producción y ven en la ganadería una posible opción para recuperar su economía y la del país y están realizando propuestas concretas de organización, coordinación y alianzas estratégicas.

Las zonas con potencial agro económico por sus características climatológicas y su vocación ganadera, para el desarrollo de las agroindustrias de leche y carne, por un lado, y de carne por otro, estarían ubicadas en municipios del Centro-Oeste y Centro Sur del departamento de Boaco, del Centro Este y Centro Oeste de Chontales, del Sur de Matagalpa, del Norte de Río San Juan, del Nor Oeste de la Región Autónoma del Atlántico sur y del Sur de la Región Autónoma del Atlántico Norte. También se han considerado ciertas microzonas de los departamentos de Rivas, Chinandega, León, Masaya.

En estos departamentos se encuentran 69.6 miles de fincas ganaderas equivalente al 72 % del total de las fincas y 2.2 millones de cabezas de ganado equivalente al 83 % del hato nacional. La selección de estas zonas para el desarrollo de los aglomerados de carne y leche se fundamenta, además de lo señalado en los párrafos anteriores, en que son las de mayor concentración de bovinos y en donde se presentan mayores posibilidades de diseminar tecnología apropiada y de mayor impacto en la actividad ganadera por encontrarse en las zonas de mayor dinamismo económico.

La zona de influencia del aglomerado de carne estaría inserta en municipios del Este del departamento de Boaco, del Centro Oeste de Chontales, del Norte de Río San Juan, del Nor Oeste de la RAAS y del Sur de la RAAN.

Para lograr hacer competitiva la ganadería bovina de Nicaragua, se hace necesario mejorar los índices reproductivos y productivos en la producción primaria: Mejorando las tasas de natalidad de 48 a 65%; reducción de la mortalidad de terneros de 10 % a 5 %; reducción de la edad al primer parto de 39 a 27 meses; así como la reducción del intervalo entre partos, de 24 a 12 meses y por otra parte disminuir la edad de matanza de novillos, de 4 a 2 años y con pesos en pie superiores a los 400 kilos.

Lo anterior implica cambios sustantivos en los sistemas de manejo del hato, tales como: alimentación, sanidad animal, genética, manejo de pastos y forrajes, y prácticas de producción amigables con el medio ambiente y elevar el nivel de conocimientos técnicos y capacidad gerencial de los productores por medio de un programa integral de asistencia técnica y transferencia tecnológica en todos los eslabones de la cadena productiva de la carne.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

En este sentido, es necesario mejorar y ampliar la red vial de las zonas ganaderas, así como la extensión de la red eléctrica y de servicios de comunicación para que los productores tengan acceso a alternativas tecnológicas, equipos y maquinarias que apoyen el desarrollo de las actividades de carne y leche del país. Además, se necesitan mejoras en los sistemas de acopio y comercialización en las zonas de mayor concentración de ganado.

En el sector industrial de la carne bovina, se cuenta con una capacidad instalada de matanza de 1,345 reses por día, sin embargo solo están en funcionamiento tres de las cinco plantas procesadoras, estas últimas están habilitadas para la exportación a Estados Unidos, aprobadas por el Departamento de Agricultura (USDA) de ese país. Actualmente, las tres plantas operan a un 49% de su capacidad, con una matanza de 660 reses por día.

En cuanto a la actividad lechera, la producción se concentra en fincas pequeñas y medianas - - alrededor del 84% del total - - y en dos zonas productoras. La producción de leche fluida llegó a cerca de 66 millones de galones en el año 2002. La producción de queso en forma artesanal es clave debido a que captan el 70% de la producción de leche. Su principal producto es queso duro el cual es exportado principalmente a El Salvador (88%), Honduras (7.3%) y Estados Unidos (4.2%).

En el país existen trece (13) plantas industriales con capacidad de pasteurización. De ellas tres: PROLACSA, PARMALAT, y ESKIMO, pueden calificarse de industrias grandes y modernas, que juntas captan el 20% de la producción nacional y producen para el mercado local y mercado externo. Cinco (5) acopian para las plantas grandes, venden productos al mercado local y exportan, principalmente quesos, a Centroamérica y Estados Unidos. Las cinco restantes funcionan como acopiadoras del producto para las plantas más grandes.

Estas trece plantas tienen capacidad para acopiar alrededor del 63 % de la producción anual del país. La leche procesada en la mayoría de estas plantas cumple, hasta ahora, con todas las exigencias sanitarias de los países importadores y con los requisitos de inocuidad de alimentos.

Concentradas en Boaco, Chontales, Matagalpa y RAAS, existen veintinueve (29) plantas artesanales con una capacidad de acopio de alrededor del 26% de la producción del país. Algunas de ellas tienen facilidades de frío y acopian para las plantas grandes, pero en su mayoría operan bajo condiciones sanitarias deficientes para el procesamiento, almacenamiento y comercialización del producto lácteo. La mayor parte produce queso para exportarlo a Honduras y El Salvador.

Tendencias del Mercado Mundial de la Carne

Las oportunidades del mercado mundial de carne son promisorias para Nicaragua por una serie de factores y ventajas comparativas que existen en el agro y que aun no han sido explotadas de manera empresarial. Nicaragua dispone de importantes recursos naturales, posee tierras y climas aptos para la ganadería, además está libre de enfermedades (fiebre aftosa, encefalopatía bovina y otras enfermedades exóticas).

Adicionalmente, podría llegar a producir carne magra de animales jóvenes alimentados con pasto con alta preferencia de los consumidores en el ámbito mundial. Este mercado no se ha

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

explotado, ya que la carne magra, que sólo algunos países del mundo como Nicaragua producen, tiene un sobreprecio en el mercado.

La tendencia esperada es que en los próximos cinco años el incremento en la producción mundial de carne sea del 16.7%, de este crecimiento un 34% es generado en los países en desarrollo y un 3% en los países desarrollados. De la misma manera se espera que el incremento en las exportaciones mundiales alcance un 25% para el 2007, con un incremento de precios de más o menos 6% y un incremento del consumo en los países en vías de desarrollo de 16.6%.

En el año 2002 los países desarrollados redujeron significativamente sus exportaciones (71%). En cambio, los países en desarrollo la incrementaron en un 20%.

El mercado mundial de la carne se caracteriza por ser un mercado concentrado. La producción se concentra en Estados Unidos (USA), la Unión Europea (UE) y Brasil con un 52%. En cambio, el consumo se concentra en USA, la UE, Brasil y China con un 64%. Las Importaciones están concentradas en USA, Japón y Rusia con un 59%.

Las exportaciones se concentran en Australia, USA, Brasil y la UE con un 64%. Esta concentración en la que los principales países productores son los principales consumidores, hace que el comercio mundial sea residual, representando solo un 12% de la producción.

Tendencias del Mercado Mundial de la Leche

En términos generales, la producción mundial de leche durante el período 1995-2002 en los principales países productores, se ha mantenido sin cambios, sin embargo han aumentado su producción países como Argentina, Brasil, México y Australia. De acuerdo a los registros de la FAO y del USDA, la producción mundial de leche alcanzó cerca de 590 millones de toneladas.

La producción de leche en polvo a nivel mundial aumenta a un ritmo anual de 4%. Nueva Zelandia continúa siendo el principal país con ventas en el exterior de leche entera en polvo y el segundo en leche descremada en polvo. En países exportadores como Australia, Canadá, la Comunidad Europea, Nueva Zelandia y Estados Unidos, los productores reciben subsidios del orden de 31%; 79%; 69%; 3%; y 62%, respectivamente en el proceso de producción y comercialización de la leche.

Las perspectivas de precios indican que los mismos seguirán aumentando, en respuesta a la sostenida demanda internacional y los limitados suministros de exportación. A corto plazo, los mayores aumentos se concentrarán en las exportaciones de queso. También se prevé un aumento en el precio de la leche en polvo. Se estima que la oferta relativamente abundante y la demanda limitada atenuarán el aumento del precio de la mantequilla.

El consumo de leche fluida en el mundo se relaciona sobre todo con el nivel de desarrollo de los países productores. Los países industrializados, primero satisfacen sus necesidades, enviando sus excedentes —de más o menos 70%— a países menos desarrollados. Del total de la producción mundial solo el 5% es comercializado en el mercado internacional. De este porcentaje la mayor parte la cubre la leche en polvo ya sea leche entera o sin grasa.

Los países de la región centroamericana son importadores netos de productos lácteos. Las importaciones de productos lác-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

teos representaron, en el año 2002, aproximadamente US$271 millones. Si se incluyen México y el Caribe, el mercado asciende a unos US$1,500 millones. El mayor exportador es México, pero sus importaciones alcanzan cerca de US$900 millones.

El negocio de producción de leche fluida y productos lácteos en Nicaragua tiene un amplio potencial aprovechando las oportunidades que ofrecen el mercado regional. Los tratados de libre comercio con diversos países presentan también para nuestro país oportunidades futuras tanto de precios como de demanda para leche y derivados lácteos. Nicaragua enfocará el aprovechamiento del mercado que representan los países de Centroamérica, México y el Caribe cuyo tamaño asciende a unos US$ 1,500 millones y al cual los países aportan menos del 10%.

Objetivos

1. Promover agresivamente la generación de divisas que permita la sostenibilidad del proceso de modernización del sistema cárnico y lácteo del país
2. Fomentar la generación de empleos directos e indirectos a lo largo de toda la cadena productiva
3. Auspiciar el incremento de los ingresos y el nivel de vida de los productores de ganado, como parte de la estrategia para reducir la pobreza
4. Impulsar la producción de carne y leche, así como su transformación e industrialización (productos lácteos y cárnicos de calidad)
5. Mejorar la rentabilidad de las fincas ganaderas, manteniendo los recursos naturales y el medio ambiente.

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

Los lineamientos y el plan de acción de la actividad ganadera, dentro del marco de políticas del sector agropecuario y forestal persiguen fundamentalmente el mejoramiento de la rentabilidad, especialización y modernidad de la actividad a través de la incidencia en los elementos que afectan los precios de la carne y los productos lácteos para el productor, el mejoramiento de la competitividad a nivel internacional y el mejoramiento de la productividad. Este plan de acción selectivo se logró elaborar en concertación con el sector privado, a partir del cual, el Estado asumirá aquellos aspectos, en la forma de bienes públicos que le competen en el desarrollo de la actividad.

METAS

1. Incrementar el hato nacional de 2.7 millones de cabezas a 3.5 millones en los próximos cinco años, mejorando su calidad genética.
2. Mejorar la calidad y los índices de los rendimientos de carne, cuero y leche.
3. Generar una producción de carne de 212 millones de libras y una producción de leche de 90 millones de galones.
4. Lograr exportaciones por 102 millones de libras de carne, acompañada con una generación de divisas por un nivel de US$ 105 millones.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

5. Lograr un valor de las exportaciones de productos lácteos por US$ 137 millones.
6. Generar alrededor de 135 mil empleos directos.
7. Elevar el nivel de consumo aparente de: (a) carne de 12.12 libras por año a un nivel de 21.38 libras y (b) el de leche de 32.4 litros por año a 42 litros por año, para el año 2007.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

1. Apoyar e incrementar sostenidamente la transformación de las prácticas de manejo y reproducción del hato ganadero que permita el mejoramiento de sus capacidades productivas y reproductivas, mediante actividades contenidas en los programas de extensión, asistencia técnica y capacitación.
2. Promover masivamente la transferencia tecnológica y asistencia técnica con enfoque de cadena en los sistemas de carnes y productos lácteos.
3. Promover de una manera integral y sostenida la capacitación y educación a las organizaciones gremiales y demás actores productivos en el conocimiento y uso de los sistemas de información de los precios de compra en los mercados, así como el desarrollo de sistemas de comunicación..
4. Diseñar, crear y promover de una manera integral y sostenida el acceso al crédito y financiamiento en apoyo de las inversiones de la cadena de carnes y lácteos.
5. Promover y ejecutar una política arancelaria en apoyo del sistema de producción y comercialización de productos de la carne y lácteos, incluyendo mecanismos e instrumentos armonizados con el resto de Centro América.
6. Propiciar la constitución de un sistema de carne y lácteos que fomente y permita la organización, la especialización e industrialización y así fundamentar la competitividad y eficiencia.

PLAN DE ACCIÓN

Las acciones específicas propuestas se concentran en un número reducido de planes directos, con el propósito de:

1. Crear la capacidad para mejorar los índices de competitividad relacionados con la producción y comercialización a nivel internacional de los productos de carne y lácteos
2. Utilizar de una forma racional los escasos recursos disponibles en apoyo a consolidar las ventajas comparativas del país como productor, procesador y comercializador de los productos de carne y lácteos
3. Lograr la creación de una red de aglomerados de carne y leche que permitan el trabajo asociado con beneficios a la producción y rentabilidad de las fincas.
4. Diseñar y ejecutar un programa que apoye directamente el mejoramiento genético del hato ganadero de carne y leche a base de reproductores probados, mediante el fortalecimiento del registro genealógico y adecuación de la oficina de Registro Genético del MAGFOR. Esto incluye el establecimiento de un programa de inseminación artificial para pequeños y medianos productores, provisión de sementales y semen

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

probado, con el fortalecimiento del centro genético, también la selección del hato ganadero en cuanto a su capacidad reproductiva.

5. Mejorar el nivel nutricional de los bovinos, mediante el diseño y ejecución de un programa de alimentación animal diversificado según tipo de productor y sistema productivo. Este programa incluirá, el manejo, conservación y mejoramiento de pastos, el establecimiento de semilleros de pastos, y la práctica silvopastoril, uso de sales minerales, manejo de potreros y mejoramiento de aguadas.
6. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación gerencial, de organización y administración de las fincas, centros de refrigeración y acopio, mataderos y en actividades de mercadeo y comercialización. Esto incluye la revisión y actualización del pénsum de liceos y centros de educación superior agropecuario.
7. Diseñar e implementar un programa financiero o banco sectorial alimentado con fondos provenientes: (a) del sector público, (b) del sector privado –productores, mataderos, procesadores, etc--, (c) de las instituciones bilaterales, (d) de las instituciones multilaterales, (e) del mercado de capitales, (f) otras fuentes. Esto significa, la creación de un fondo nacional para el desarrollo de la ganadería que permita de manera sostenible y eficiente canalizar préstamos de largo plazo a tasas de interés competitivas internacionalmente, el desarrollo de cajas y mutuales rurales bajo manejo y conducción de organizaciones, asociaciones y cooperativas, y apoyo a la diseminación de agencias bancarias.
8. Establecer un instrumento o grupo ejecutivo que guíe y garantice la coordinación interinstitucional, establezca, ejecute los acuerdos de compromisos entre entidades públicas y las empresas privadas, incluyendo la promoción de exportación de productos cárnicos y lácteos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.4 Aglomerado Forestal y Productos de Madera

Nicaragua es un país con un gran potencial forestal. De los 12 millones de hectáreas que posee el territorio nacional, el 44% de los suelos son de potencial forestal o sea 5.3 millones de hectáreas, otros 3.5 millones de hectáreas son suelos con aptitud agrosilvopastoril. En total, existen 8.8 millones de hectáreas con un gran potencial para actividades forestales, lo que equivale al 73% del territorio nacional.

El país posee ventajas comparativas para promover un plan de desarrollo y fomento forestal, entre las que se destacan: sitios de excelente oferta ecológica para el crecimiento y desarrollo de especies forestales de alto valor comercial, abundante disponibilidad de tierras con buenos precios de adquisición, interés en los propietarios de tierra en la realización de plantaciones como un cultivo alterno, disponibilidad de mano de obra productiva y personal técnico calificado y, finalmente, posición geográfica estratégica frente al mercado internacional.

La industria de madera, muebles, corcho, papel y productos de papel, representa 200 millones de los 5,002 millones que generó en valor agregado el sector industrial durante el año 2002, equivalente al 3.93% del valor agregado de la industria manufacturera nacional. Las exportaciones de productos forestales de Nicaragua se han incrementado notablemente, pasando de US$5 millones en 1994 a US$17 millones en el año 2002.

En cuanto a generación de empleo, datos del Banco Central de Nicaragua indican que actualmente el sector genera empleo formal a alrededor de 3,000 personas. Hay que considerar que la cifra real puede estar muy por encima de este dato si consideramos, todos los empleos indirectos e inducidos de la actividad forestal como son transportistas, leñeros, etc.

Tendencias del Mercado Mundial

A nivel mundial, el crecimiento de la tasa media de producción de madera ha sido del 1.8% anual, en las últimas cuatro décadas. Para satisfacer la creciente demanda originada por el aumento de la población y por el mejoramiento de las condiciones de vida, el ritmo de crecimiento deberá acelerarse, ya que estos factores provocarán una mayor presión sobre los recursos forestales.

Esta situación permite que el sector forestal ofrezca oportunidades en el mercado internacional, una de ellas es la venta de productos forestales y la posibilidad de la venta de servicios ambientales. Esto último, dentro del marco de los mecanismos de desarrollo limpio a nivel mundial.

Entre 1990 y 2002, las exportaciones mundiales del sector forestal han venido creciendo a un ritmo de un 3.7% anual, pasando de ser aproximadamente US$ 100 mil millones en 1990 a cerca de US$ 150 mil millones en el año 2002. Estimaciones recientes

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

indican que para el año 2012, la demanda mundial puede alcanzar cerca de 185 mil millones de dólares, lo que sin duda alguna representa una gran oportunidad para nuestro país, que cuenta con potencial productivo en el sector forestal.

Actualmente, ni en un futuro cercano existen indicios de una baja en los precios internacionales especialmente en los productos de maderas preciosas, que son las más cotizadas. Por el contrario, es de esperarse con la reducción de los bosques que el precio de la madera en el largo plazo tienda hacia una alza. Sin embargo, la tendencia es a que se consoliden los mercados certificados y en base a un manejo racional y sostenible.

En la comercialización de productos forestales, existe una gran concentración por parte de los países desarrollados. Según datos de FAO, el 46% de las exportaciones mundiales son generadas por Europa, el 27% de Asia, el 22% de Norteamérica y Centroamérica. El resto de las exportaciones provienen de África y Oceanía. En cuanto al mercado de pulpa de madera, el mismo alcanzó para el año 2002 cerca de US$ 20 mil millones de dólares, siendo el principal exportador Europa con el 47% de las exportaciones mundiales, seguido de Asia con el 32% y Norteamérica y Centroamérica con el 17% y el restante 4% lo representan Sudamérica, África y Oceanía.

Los tableros de madera se comercializaron por un valor de US$ 2.7 mil millones de dólares, destacándose de igual manera Europa como el principal exportador con un 54% de las exportaciones, Asia con un 23%, Norteamérica y Centroamérica con 18% y el resto distribuido entre los otros continentes.

Otro de los mercados forestales de importancia lo constituyen la pulpa de papel y cartón. Las exportaciones de estos productos alcanzaron cerca de US$ 60 mil millones de dólares, en el año 2002. Europa, como el líder exportó el 55%, Asia el 20%, mientras que Norteamérica y Centroamérica cerca del 18%.

Nicaragua participa en las iniciativas de certificación forestal internacional, específicamente las impulsadas por el Consejo de Manejo Forestal (FSC). Estas consisten en un conjunto de principios y criterios que garantizan un buen manejo del recurso forestal, se pretende promover esta iniciativa a nivel nacional. En el país existe una organización (NICAMBIENTAL) que está apropiándose de dicha iniciativa con el apoyo internacional del FSC y de instituciones nacionales.

Además, se está participando en el panel internacional de cambio climático, con el propósito de entrar dentro de las iniciativas de cambio climático, específicamente en lo que refiere a venta de servicios ambientales de bosques y plantaciones forestales. Cabe destacar que ya existe establecida en Nicaragua la Oficina de Mecanismos de Desarrollo Limpio, ubicada en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA).

A nivel regional, se participa activamente en organizaciones regionales como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Consejo Centroamericano de Bosques y de Áreas Protegidas (CCAB/CCAP) y otras organizaciones como la Asociación Centroamericana de Agroforestería Comunitaria (CICAFOC) y la Cámara Centroamericana de Empresarios Forestales (CCEF).

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Objetivos

Los Objetivos específicos de desarrollo del aglomerado forestal y productos de madera son los siguientes:

1. Modernizar y consolidar la institucionalidad pública y privada con capacidad de desarrollar un sector forestal competitivo en el mercado internacional
2. Propiciar condiciones adecuadas para atraer inversiones dirigidas a lograr un mayor crecimiento del sector forestal, de forma sostenible y tecnológicamente más moderno
3. Desarrollar y promover los mercados de los productos forestales así como los servicios provenientes del bosque
4. Reducción de la deforestación y conservar la base genética del recurso forestal e impulsar la protección física de los bienes y productos forestales
5. Valorar adecuadamente el recurso bosque desde el punto de vista social, económico y ecológico y que sus beneficios sean equitativamente distribuidos
6. Modernizar la industria de productos, subproductos y servicios del bosque.

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

En este contexto, el Gobierno impulsará un plan de acciones de política coherente para lograr el desarrollo del aglomerado forestal y productos de madera, entre ellas, completará los procesos de independencia técnica, certificación y sanidad vegetal, para adecuar el funcionamiento institucional a los estándares de exigencia mundial; establecerá un sistema de incentivos forestales; establecerá acuerdos de competitividad en el manejo y conservación de los bosques; reactivará del banco de semillas y laboratorio de tecnología de madera.

Los lineamientos y el plan de acción de la actividad forestal y de maderas, dentro del marco de políticas del desarrollo del sector agropecuario persiguen fundamentalmente el mejoramiento de la gestión pública forestal, lograr una mayor eficiencia y transparencia en el apoyo a la actividad forestal privada y garantizar la rentabilidad de la actividad forestal y productos de madera.

METAS

1. Reducir en un 80% la incidencia de los incendios forestales en los próximos 5 años.
2. Reducir la tala ilegal a un 30% en un plazo de 5 años.
3. Reducir el avance de la frontera agrícola mediante la promoción de la agroforestería y otros sistemas de producción sostenible.
4. Priorizar acciones de conservación y desarrollo sostenible en las zonas de amortiguamiento de las Reservas de Bosawás, Indio Maíz, Wawashang y Cerro Silva, especialmente.
5. Lograr establecer en un plazo de 15 años 175 mil hectáreas de plantaciones forestales, principalmente en Boaco, Chontales, Nueva Guinea, Matagalpa, Jinotega, la RAAN, la RAAS y en Tipitapa-Managua.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

6. Quintuplicar el área bajo manejo forestal, especialmente en la Costa Atlántica y en la Región de las Segovias y Rio San Juan.
7. Mejorar el índice de aprovechamiento de la madera de un 50% a un 70% en un plazo de 15 años.
8. Lograr obtener un incremento del 100% al valor agregado en la cadena productiva.
9. Aumentar en un 50% el uso de la madera como fuente energética, tales como: (a) generación de energía eléctrica de biomasa forestal; (b) producción y comercialización de carbón vegetal; y (c) el uso más eficiente de la leña y/o carbón vegetal.
10. Quintuplicar las exportaciones y el nivel de empleo actual del sector.
11. Iniciar un creciente y sostenido proceso inversionista público y privado en toda la cadena forestal, de madera, resinas y muebles.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

1. Fortalecer a la Comisión Nacional Forestal como foro de concertación sectorial y órgano consultivo y asesor del MAGFOR para la formulación de políticas, estrategias, normas y de seguimiento, así como para conocer y proponer el uso del Fondo de Desarrollo Forestal creado por la Ley.
2. Fortalecer al INAFOR para ejecutar la política de desarrollo forestal, ejerciendo facultades de inspección, disponiendo las medidas, correcciones y sanciones pertinentes de conformidad con la Ley y su reglamento, y desarrollando sus actividades de regulación, control, promoción y fomento en el territorio a través de distritos forestales desconcentrados en el corto y mediano plazo. A largo plazo, todos los distritos deberán funcionar bajo un esquema administrativo descentralizado.
3. Completar los procesos de independencia técnica, certificación y sanidad vegetal, para adecuar el funcionamiento institucional a los estándares de exigencia mundial.
4. Fortalecer la capacidad de los Consejos Regionales Autónomos para que realicen el proceso de aprobación de los contratos de explotación racional de los recursos forestales que otorga el Estado en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.
5. Fortalecer a los Gobiernos Municipales para ejercer en plena coordinación con INAFOR, las actividades de seguimiento, vigilancia y control por medio de los técnicos forestales municipales.

PLAN DE ACCIÓN

1. Establecer el Sistema Nacional de Administración Forestal. De esta forma se consolida la rectoría del MAGFOR: en formular y evaluar la política, la estrategia y las normas forestales; en monitorear y supervisar los programas de fomento forestal, en proveer inteligencia de mercado y en definir los precios de referencia del sector.
2. Promover la reconversión de la industria forestal mediante el equipamiento con tecnología de punta, capacitación, asisten-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

cia técnica y mejora en la calidad y cantidad de los servicios de apoyo con el propósito de: reducir los desperdicios, obtener mayor valor agregado y mejorar la competitividad del sector.

3. Fortalecer la promoción de inversiones forestales a través de desarrollar inteligencia de mercados, como de capacidad de negociación y comercialización, que permitan al sector privado identificar los nichos de mercado promisorios para la exportación, cumplir con las normas de acceso a esos mercados y organizar eficientemente los trámites pertinentes.
4. Establecer Acuerdos de Competitividad en el manejo y conservación de los bosques. Esto significa una reforma del INAFOR para fortalecer la función de toma de decisiones desde los territorios y así permitir que los permisos de aprovechamiento forestal sean otorgados también en los territorios de producción.
5. Promover en el sector público y privado la innovación, investigación, validación y difusión en materias forestales y agroforestales a lo largo de toda la cadena de producción. En este sentido: (a) se fortalecerá el Laboratorio de Tecnología de la Madera para servir como un centro de fomento industrial, (b) se fortalecerá el Centro de Mejoramiento Genético y Banco de Semillas Forestales, (c) se promoverá el establecimiento de centros privados que recolecten, procesen y ofrezcan material genético certificado a nivel nacional, y (d) se promoverá la inversión en capital humano.
6. Diseñar y ejecutar una estrategia de mercadeo con base en el potencial forestal del país. Esto incluye: (a) la identificación y divulgación de productos y nichos de mercado y (b) la realización de una campaña de promoción en el exterior sobre las características y calidades de la madera.
7. Crear un Fondo Mixto de Inversión que tiene por objetivo financiar los programas y proyectos que se enmarquen dentro de la nueva Ley Forestal. Esto incluye la distribución de los recursos del Fondo en una forma competitiva con el fin de promover las plantaciones forestales y el buen manejo forestal. El Fondo Mixto constará con aportes provenientes: (a) de la asignación otorgada dentro del Presupuesto General de la República; (b) de donaciones nacionales e internacionales; (c) de convenios y acuerdos suscritos a nivel nacional e internacional; (d) de el 35% de la recaudaciones forestales en materia de derechos, multas, y subastas por decomiso; (e) de líneas de crédito específicas, cobros por servicios ambientales, programas y proyectos.
8. Apoyar el desarrollo de un sistema de información forestal, enmarcado en el Sistema de Información Agropecuaria. De esta forma se establece un enlace virtual entre mercados y tecnologías, además de permitir contar con estadísticas forestales eficientes y oportunas. Dicho sistema difundirá información periódicamente a través de los medios públicos de comunicación. A este sistema deberán integrarse el desarrollado por INAFOR y el desarrollado por PROFOR.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.5 Aglomerado de Pesca y Acuicultura

Nicaragua es quizás el único país centroamericano que todavía posee un potencial pesquero con capacidad de crecimiento económico sin que se tenga que recurrir a la sobre explotación de recursos. Una de las principales razones para ello es que, posee una gran diversidad de hábitat acuáticos marinos y continentales, los cuales albergan múltiples poblaciones de especies con valor comercial, de las cuales un pequeño porcentaje ingresa al mercado de exportación y con muy poco valor agregado.

La contribución del sector pesquero al PIB aún es escasa, a pesar de haberse incrementado en los últimos años. Su contribución con relación al PIB total pasó del 0.27% en 1990 al 1.8% en 2002. Respecto al PIB de la actividad primaria, pasó del 1.10% en 1990 al 6% en 2002. Durante el año 2002, se estima que la actividad pesquera generó un poco más de 18 mil empleos, de los cuales un poco más de 2 mil empleos provenían de las plantas procesadoras, un poco más de 2 mil personas eran personal de mar en la pesca industrial, cerca de 12 mil personas de mar en la pesca artesanal, y un poco más de 2 mil empleos se generaban en el área de servicios relacionados con la pesca, tales como comercialización interna y otros.

Estimaciones preliminares indican que la actividad de acuicultura generó cerca de 24 mil empleos, de los cuales cerca de 15 mil trabajan en empresas y cooperativas camaroneras, y el restante de los empleos los generan las actividades de acopio, pesca de larvas y otras actividades relacionadas.

Tendencias del Mercado Mundial

Globalmente hablando, los cambios en los patrones de consumo reflejan cambios en la demanda por productos “listo para cocinar” – “listo para comer”. El incremento de la importancia de los supermercados en la distribución de mariscos, permite facilitar una mayor penetración de estos productos en áreas alejadas de la costa marina. Una mayor conciencia en los temas de salud también han cambiado los patrones de consumo.

El sector de procesamiento de la industria pesquera ha demostrado una gran capacidad para innovar y ajustarse a esos cambios, lo cual ha tenido un impacto sustancial en el origen y forma de productos pesqueros de consumo humano. Los proveedores de productos pesqueros en general, se han beneficiado de todos estos cambios al moverse a ofrecer una amplia variedad de platos cocinados, incluyendo peces.

Analizando el comportamiento de la industria de camaronicultura internacionalmente, se observa que entre 1984 y 1997 se reportó un incremento del 14% en la producción de camarones, en 1997 se cultivaron cerca de 941,000 toneladas con un valor de 6,100 millones de dólares. La contribución de camarones cultivados al total pesquero no cambió mucho esa década.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Desde 1991 la relación entre camarón cultivado y camarón capturado se ha mantenido entre un 27-29% y un 71-73% respectivamente. Cálculos conservadores muestran que el sector de la camaronicultura en el mundo, da empleo directo a alrededor de un millón de personas.

En términos de la distribución geográfica del camarón, continúa fuertemente sesgada hacia el Asia. De hecho 7 de los 10 países productores más grandes del mundo son países asiáticos, contabilizando un 75% de la producción mundial en 1997 comparado con solo el 14% de Latinoamérica. El camarón gigante "tigre" (Penaeus monodon), es la especie que más se cultiva, siendo aproximadamente el 52% de la producción mundial. Los países que dominan esta producción son Tailandia, Indonesia, India y las Filipinas. China en cambio cultiva el camarón carnoso (P. Chinensis).

Tailandia es el productor más grande de mundo, en Latinoamérica, Ecuador domina el mercado, contabilizando según cifras de producción del 97 el 80% de la producción latinoamericana, seguida por el 11% de México y el 6% de Honduras. En los últimos tres años el ingreso de Brasil, ha venido a desplazar a Ecuador. El camarón blanco (Penaeus vannamei) es la especie líder del Ecuador y de la mayoría de los países latinoamericanos, el cual participa con un 18% del total de camarón cultivado del mundo.

En términos muy generales, la distribución de las exportaciones netas a nivel de las ciudades o regiones demuestran que:

1. Se espera un Incremento de las exportaciones netas en algunas regiones o países tales como China, América Latina y el Caribe
2. Se espera una reducción de las exportaciones netas en el resto de Asia y resto de Norte América
3. Se espera un incremento de las importaciones netas en África, Estados Unidos, Europa y Japón
4. Se espera un desplazamiento de importaciones netas a exportaciones netas en el caso del Cercano Oriente en Asia; así como un cambio de exportaciones netas a importaciones netas en el Sur del Asia.

Debido a que Japón cada vez depende más de sus importaciones como la fuente de su oferta y debido a que estas importaciones representan el 30% del comercio mundial de mariscos, es factible anticipar que cualquier cambio en los patrones de consumo del Japón, tendrán impactos significativos en el mercado mundial.

Los desarrollos más importantes que estarán afectando los patrones de consumo y los patrones de intercambio ocurrirán fuera de Estados Unidos. En resumen, la participación de la producción mundial que es consumida por Estados Unidos, será afectada por la demanda mundial de mariscos.

Nuestro Potencial de Recursos

La visión sobre el aglomerado de pesca y acuicultura se centra en un sector en el que participan productores e industriales, pequeños y grandes, que aprovecha racional y sosteniblemente los recursos de nuestras aguas continentales, oceánicas y que permanentemente esta interpretando cómo se comporta la ofer-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ta y demanda de los productos pesqueros en la región y el mundo, para tratar de responder lo mas rápidamente posible a esos cambios y poder suplir a los distintos mercados de productos y servicios de manera competitiva.

De manera más concreta se reconocen grandes líneas de desarrollo por regiones geográficas del país para este aglomerado. En el caso de la Acuicultura se encuentran dos grandes líneas:

1. La Camaronicultura
2. La Piscicultura

La primera se ha desarrollado en un 80% alrededor de la cuenca del Estero Real, al punto que la misma contribuye un 30% en el total de las exportaciones de todo el sector pesquero y un 4% del total de las exportaciones del país.

En el segundo caso, el potencial de agua dulce para el desarrollo de la piscicultura de repoblación y comercial, ha empezado a considerarse con la puesta en marcha de un proyecto de cultivo en jaulas en el Lago de Nicaragua que tiene una meta productiva de 3,000 toneladas anuales de Tilapia.

La actividad pesquera propiamente dicha, se ubica a nivel general en tres grandes áreas: a) El Océano Atlántico, el Pacífico y el Lago de Granada, b) desarrollo de pesca artesanal en el Pacífico nicaragüense hacia la captura de pelágicos mayores y menores en San Juan del Sur y Corinto, c) desarrollo de la captura de langosta viva en las Regiones del Atlántico con núcleos específicos como Corn Island y Sandy Bay; d) desarrollo del cultivo de peces de escamas en aguas continentales.

Objetivos

Los objetivos específicos de desarrollo del aglomerado de pesca y acuacultura son:

1. La atracción de inversiones para aprovechamiento sostenible de recursos pesqueros
2. El aumento del valor agregado en la producción de pescado
3. La generación de divisas a través de la exportación fluida de productos de alto valor comercial
4. La creación de empleo estable y de calidad para la población de regiones pesqueras
5. Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria en regiones pesqueras y a nivel nacional.

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

METAS

1. En el Atlántico, mantener las capturas de camarón y hacer inversiones en las plantas de proceso que permitan darle valor agregado al producto, de acuerdo a la tendencia de las demandas de los consumidores.
2. En el Atlántico, en lo que se refiere a langosta, en vista que las últimas estadísticas reportan sobreexplotación, se propone desplazar la actividad de captura, a una en la que el recurso se capture y se exporte vivo con el consecuente aumento de valor comercial. Esto ayuda a la conservación del mismo y mejora el precio de venta.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. Propiciar en el Caribe la captura de otros recursos tales como pulpo, caracol, pepino de mar, cangrejos y otros.
4. En el Océano Pacífico, aumentar las capturas de camarón hasta 1 millón de libras de colas. Potenciar la pesca de otros rubros tales como camarón de profundidad, langostino, calamar y atún
5. En el Lago de Nicaragua, alcanzar una producción de 6 millones de libras anuales de Tilapia de cultivo en 5 años.
6. Aumentar la participación del sector camaronicultor en las exportaciones globales de Nicaragua pasando del 4% al 8%.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Considerando que el desarrollo del sector está estrechamente ligado al nivel de competitividad y al tipo de aprovechamiento que se hace de los recursos pesqueros y de acuacultura, indistintamente si lo hacen los artesanales o los industriales, habría que evaluar la elaboración de una estrategia de desarrollo por recursos. De manera más concreta se reconocen líneas estratégicas de desarrollo y un plan de acción por regiones geográficas del país.

1. Incrementar la inversión pública y privada en infraestructura.
2. Mejorar la productividad del sector.
3. Mejorar el empaque, el procesamiento y la forma de presentación de los productos para obtener un mejor precio.
5. Mejorar la participación del volumen de ventas en los mercados de la Unión Europea.
6. Reducir los costos de producción.
7. Fomentar la participación de las industrias locales competitivas en la provisión de insumos de producción.
8. Aumentar el número de empleos que se derivan directa o indirectamente del sector.
9. Promover la actividad como una actividad financieramente rentable.
10. Crear un centro nacional de referencia con acreditación internacional. (Certificación de procesos, Implementación de buenas prácticas de manejo, Sellos verdes, etc).
11. Fortalecer las instituciones gremiales.
12. Mejorar la generación de información por parte de los Centros de Investigación y los Centros Generadores de Estadísticas. Ambas actividades constituyen piezas claves para el buen funcionamiento y monitoreo del comportamiento del recurso en sus diferentes niveles de explotación.
13. Implementar el Fondo de Fomento Pesquero. Este fondo está contemplado en la propuesta de ley que está en espera de ser discutida y aprobada por la Asamblea Nacional y el mismo contempla la utilización de fondos que genere la actividad para la promoción e investigación de los recursos pesqueros.

PLAN DE ACCIÓN

1. Desarrollar y rehabilitar Infraestructura de apoyo:

a) Inversión Pública:

– Construcción y rehabilitación de caminos de acceso a los Centros de Acopio Pesqueros y de las granjas de pro-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ducción acuícola a las plantas de proceso. Participantes: Alcaldías, productores (están dispuestos a hacer aportes) Cooperativas, MTI, IDR, MIFIC a través de la DGRN y Ad-Pesca. Urge el tramo del Sector del Estero Real, en donde se desarrolla la camaronicultura, así como la rehabilitación del camino a San Carlos, ya que este es un sitio grande de desembarque de productos pesqueros de escamas, proveniente del la zona de Morillo, Punta Diablo, Solentiname, San Fernando y Mancarrón

– Electrificación de las zonas que aun carecen del servicio. Esto facilitará en el caso de la Camaronicultura, que las granjas ubicadas en la zona del Estero Real, que producen bajo sistemas artesanales y extensivos se puedan mover a los sistemas de ciclo cerrado, con un costo mas reducido que si utilizan combustible para los sistemas de bombeo y mejorar por lo tanto sus índices de eficiencia y productividad

– Agua Potable y Letrinas. La parte sanitaria en los controles de calidad, cada día cobran una mayor importancia en el acceso a determinados mercados y la determinación de precios, particularmente en el caso de mariscos. El desarrollo de esta infraestructura en los sitios de desembarque de pescadores artesanales en el pacifico nicaragüense, es importante para mejorar el precio de las especies de escamas, la cual es capturada en su totalidad por los artesanales

– Muelles Pesqueros Industriales y Artesanales.

– Aeropuertos. Habilitar los aeropuertos de Puerto Cabezas, Bluefields y Corn Island como aeropuertos internacionales. Desarrollar los mecanismos que permitan hacer de este un aeropuerto internacional, para poder exportar directamente del Atlántico, a los diferentes países compradores. El desarrollo de esta acción seguramente afecta positivamente el aglomerado de turismo en esas áreas.

b) Inversión Privada

– Astilleros.
– Centros de Acopio
– Cuartos Fríos
– Plantas de Proceso
– Plantas de Hielo
– Laboratorios de crianza de larvas camarón
– Fábricas de alimento balanceado
– Fábricas de empaques para la industria

Si bien es cierto que la decisión de invertir en cualquiera de las actividades mencionadas anteriormente es netamente de inversionistas privados, el gobierno puede participar como facilitador y apoyándoles a través de promoción y fomento.

2. Desarrollar e implementar las normas correspondientes a fin de reducir el trasiego y contrabando de los principales recursos, como son langosta y camarón, principalmente en el Atlántico.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Esta tarea debe liderarla el MIFIC a través de AdPesca, pero con una firme participación de la Fuerza Naval y los mismos productores. A la fecha ya existen negociaciones para obtener financiamiento para mejorar la capacidad instalada y adquisición de equipos GPS y embarcaciones para ser más efectivos en esa tarea.

3. Desarrollar nuevas formas de procesamiento que generen un mayor valor agregado, o mejorar los procesos de producción, procesamiento y empaque a fin de lograr un mejor posicionamiento del producto en los mercados. Readecuar la forma y tamaño de los empaques o porciones a las nuevas demandas o tipos de consumidores. Para ello el MIFIC apoyará al sector, realizando un estudio de las inversiones que la industria requiera para moverse a incrementar el valor agregado en los productos pesqueros, comparándolo con el incremento esperado de los precios de colocación del producto.
4. Aprovechar las ventanas de mayor demanda del tipo y variedad de producto que Nicaragua produce. Para ello, el sector auxiliado por el Gobierno, potenciará la inversión en cuartos fríos.
5. Promover la certificación de plantas industriales de proceso como empresas que han adoptado las Buenas Prácticas de Manejo, o Sellos Ecológicos o Ambientales. Si bien es cierto que los procesos de certificación son de libre voluntad y en los plazos que cada empresa considere le puede tomar el implementarlo, instituciones como el MAGFOR con los controles sanitarios y certificaciones HACCP, el INPYME a través de la implementación del Sello Ecológico y las Universidades con los Centros de Investigación pueden apoyar a la industria.
6. Fomentar la puesta en producción del total de áreas concesionadas en camaronicultura, ya que a la fecha se encuentra en producción solo un 33% de las mismas. Le corresponde al MIFIC a través de la Dirección General de Recursos Naturales implementar las medidas que correspondan, para ordenar los contratos y concesiones otorgados. Se requiere también una determinación de los dueños de las concesiones otorgadas, para que las mismas se pongan en producción. Los organismos internacionales y la banca privada e internacional también jugarán un rol importante, en la parte del financiamiento de la actividad.
7. Promocionar la realización de rondas de negocios entre exportadores nicaragüenses y europeos para promocionar productos actuales y demandas futuras. La cancillería de Nicaragua, a través de sus consulados y embajadas, así como ProNicaragua y PROCOMPE, se abocarán con los productores del sector, para darles a conocer que formas de proceso o presentación de los productos que Nicaragua produce, son los que el mercado internacional está demandando.
8. Promover la actividad entre el sistema financiero nacional e internacional, a fin de conseguir mejores tasas financieras. Ampliar los fondos de garantía que ha dispuesto AID y facilitar el acceso del mismo a un mayor número de productores y entidades bancarias.
9. Mejorar la calidad de la larva o semilla que se utiliza. Mejoramiento genético para mayor resistencia a enfermedades y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

virus. Promover la construcción y operación de un laboratorio nacional de producción de larvas. Elevar la supervivencia de la larva silvestre mejorando la manipulación de la larva y técnicas de captura. Hacer alianzas con los centros de capacitación, como INATEC o el INTA, así como universidades para promover investigación y transferencia de tecnología. Promover la búsqueda de fondos (como los fondos del FAITAN del MAGFOR/INTA) para la investigación

10. Mejorar la calidad de la dieta que se utiliza entre los productores del sistema extensivo. Hacer estudios de validación y transferencia en la que participen universidades, compañías productoras de alimento y productores.
11. Hacer estudios que determinen la demanda proveniente de la camaronicultura para los insumos que se utilizan en toda la cadena productiva y de comercialización con el fin de promover aquellos nacionales que sean eficientes y competitivos
12. Promover la Creación de un centro nacional de referencia con acreditación internacional que supervise y certifique determinados procesos o prácticas necesarios en la promoción del producto en la búsqueda de nuevos y mejores mercados
13. Promover ante la Asamblea Nacional la aprobación de la Ley de Pesca y acuacultura ya consensuada en Agosto de 2001.
14. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación y tecnología para mejoramiento de estándares de calidad en el manejo y procesamiento de los productos pesqueros y de acuacultura.
15. Diseñar y ejecutar un programa de información, inteligencia de mercado y análisis para fortalecer el sistema de seguimiento productivo, vigilancia y control.
16. Diseñar y ejecutar un plan de desarrollo para la pesca de atún en el Océano Pacífico.
17. Diseñar y ejecutar un plan de desarrollo para la captura de langosta viva en las regiones del Atlántico con núcleos específicos como Corn Island (RAAS) y Sandy Bay (RAAN).
18. Diseñar y ejecutar un plan de desarrollo para la acuacultura que incluya el cultivo de peces de escamas en aguas continentales y la diversificación de los cultivos en granjas de camaronicultura (asociación de camarón con tilapia, y jaiba entre otros).
19. Promover la implementación de algún tipo de certificación. Para ello se realizará un estudio sobre los diferentes tipos existentes, las potencialidades de mercados asociadas, costos y requisitos.
20. Propiciar la consolidación de las gremiales existentes. Fortalecimiento de las instituciones gremiales de forma que ellas se conviertan en difusoras de información critica en la parte de tecnología, comportamiento y tendencias del mercado, promotoras de la actividad y búsqueda de financiamiento entre otras cosas.
21. Fortalecimiento de los Centros de Investigación y los Centros Generadores de Estadísticas.
22. Instaurar y desarrollar el Fondo de Fomento Pesquero.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Tabla III-1. Aglomerado de Pesca

	Muelle Pesquero	Reh. Camino	Reh.Ctro Acopio	Elect.	Agua (disponib.)	Planta Hielo	Aerop.	Astillero	Planta Proceso	Escamas	Larvas Camar	Camaron	Langosta	Cultivo Camaron	Otras spp	Langostino	Camaron Profund.	Atun
Lacustres																		
San Carlos	X	X								X								
Pto. Diaz	X									X								
Pacifico																		
San Juan Sur	X									X		X						
Astillero		X	X		X					X								
Casares	X									X								
Transito		X	X		X	X				X			X					
Corinto	X							X		X		X						
Jiquilillo		X	X							X	X							
Potosi		X	X			X				X	X							
Camaronicult.																		
Zona E. Real		X		X	X						X							
Atlantico																		
Pto. Cabezas							X			X			X					
Lag. Perla			X			X				X								
Rama Cay			X			X				X								
Bluefields								X	X	X								

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.6 Aglomerado de Minas

Nicaragua posee un envidiable potencial minero, lo que lo coloca en una posición privilegiada con respecto al resto de Países de Centroamérica. AdGeo ha cuantificado parcialmente, en el caso del oro y solamente para los prospectos y Distritos Mineros conocidos, una reserva geológica de 82.85 millones de toneladas de broza con un rendimiento promedio de 5.026 gramos de oro por tonelada, lo que equivale a una reserva bruta de 152.8 miles de kilogramos troys de oro.

Adicionalmente cuenta con grandes reservas de materiales no metálicos como la caliza, yeso, arena, arcilla, entre otros, cuyas reservas solo se han cuantificado de manera parcial en algunos distritos mineros.

La actividad minera en Nicaragua ha venido tomando una destacada participación como parte del desarrollo económico generando riqueza y estabilidad para nuestra economía. El sector ha contribuido al crecimiento experimentado por la economía nacional, representando alrededor del 1.5% del PIB en el año 2002. Se estima que la actividad genera alrededor de US$ 1.5 millones en impuestos, más de 2 mil empleos directos y alrededor de US$ 30 millones en exportaciones.

La creación de un marco jurídico moderno y atractivo para la inversión minera, junto con otras leyes, como la de incentivos a la inversión ha establecido instrumentos que hacen del sector un potencial productivo y de negocios para nuestra economía. Esto justifica el hecho de que el sector minero, como actividad productiva, sea considerado como parte integrante de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

En el desarrollo del aglomerado de minas se identifican lineamientos y acciones puntuales para asegurar el uso racional del recurso, maximizar la eficiencia en tiempo y forma para brindar el servicio al inversionista, y ejecutar planes de apoyo a los sectores más vulnerables de la industria minera como es el diseño de campañas y programas de apoyo a la Pequeña Minería.

Además, se establecen índices de competitividad ante la necesidad de facilitar al inversionista inteligencia de mercado, información estadística, capacidad técnica y asesoría en general para obtener derechos mineros.

Tendencias del Mercado Mundial

Hasta finales del año 2001, el precio internacional de oro tuvo una tendencia decreciente, lo que provocó una fuerte contracción a nivel mundial en lo que respecta a capital de inversión en el sector minero. Esta situación, también afectó a las empresas mineras radicadas en Nicaragua. Es difícil hacer comparaciones precisas de movimientos a más largo plazo de los precios de los productos mineros. Con respecto al oro, sin embargo, parece evidente que su precio real presenta un crecimiento sostenido en el mediano plazo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A nivel mundial, los principales países productores han experimentado una leve mejoría en sus niveles de producción y exportación. Por otro lado, los niveles de la demanda aumentan a un ritmo más acelerado que los niveles de producción. Esta situación, ha mejorado el panorama para las exportaciones de oro de Nicaragua.

Al mismo tiempo, se ha provocado un fuerte crecimiento en lo que respecta a capital de inversión en el sector minero y una situación de bonanza de la minería de nuestro país. Las inversiones en el sector han crecido a partir del año 2002, mucha de las cuales se orientan a la infraestructura minera y en un alto porcentaje a la exploración.

Objetivos

El objetivo general de la política minera es crear las condiciones para que los inversionistas destinen mayor cantidad de recursos a la exploración.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Mejorar el régimen institucional de competitividad al transmitir reglas claras a los inversionistas y desarrolladores de la minería
2. Aportación de capital humano calificado y de mano de obra relativamente barata
3. Lograr una explotación del recurso, tratando de que la distribución de las riquezas sea de manera equitativa y así mejorar el equilibrio entre la rentabilidad económica y la sociedad, entre la explotación y el medio ambiente.

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

METAS

1. Lograr niveles de inversión de US$ 20 millones para el 2006 y más allá crecer a una tasa promedio de 8% por año.
2. Lograr exportaciones de 200 mil onzas troys por año con un valor de exportación mayor a los US$ 50 millones.
3. Participación del sector en un 2.6% del PIB.
4. Lograr US$ 2.3 millones en recaudaciones de impuestos.
5. Generar más de 3 mil empleos directos

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Los lineamientos estratégicos se definen tomando como premisa una Política Minera y Ambiental claras.

1. Realizar una campaña de promoción y comercialización nacional e Internacional para atraer inversionistas, desarrolladores y gestores del sector minero.
2. Reducir riesgos y costos estableciendo una explotación racional y sustentable de los recursos minerales del país, en el marco de su política, leyes y regulaciones.
3. Cuantificar el potencial minero del país utilizando tecnología avanzada en la interpretación y diseño del mapeo geológico de país para su digitalización.
4. Elaborar un programa de desarrollo y fomento sectorial para el uso y asignación eficiente de los recursos mineros.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

5. Garantizar el desarrollo minero en un marco estricto de apego a las políticas y disposiciones legales actuales que cuenta el sector y a la conservación del medio ambiente.
6. Fortalecer el Centro de Investigación Geológica a través de un programa de capacitación.

PLAN DE ACCIÓN

1. Diseñar y ejecutar un programa para promover y comercializar la actividad minera a nivel nacional e internacional, incluyendo la atracción de capital, el know how y tecnología moderna.
2. Diseñar y ejecutar un programa de ordenamiento del sector minero.
3. Diseñar y ejecutar un programa para seleccionar zonas posibles donde se puedan impulsar proyectos de reconversión tecnológica a través de financiamiento de organismos bilaterales, multilaterales y otros. Este programa será desarrollado, con participación de INPYME, por las autoridades municipales y otras instituciones interesadas e involucradas en el desarrollo minero del país.
4. Diseñar y ejecutar un programa de apoyo a la pequeña minería teniendo presente que este sector no es un fenómeno reciente y tiene un carácter universal.
5. Diseñar y ejecutar campañas de información y difusión para la promoción de la nueva política minera que impulsa el Gobierno de Nicaragua.
6. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación e investigación tecnológica en apoyo de análisis técnico-económicos y comercialización de proyectos de inversión para lograr que los planes de investigación y desarrollo sean más a propósito y conducentes a una aplicación definitiva a la explotación rentable de los recursos mineros.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.7 Aglomerado de Textiles y Vestuario

La industria de manufactura ligera en nuestro país se encuentra representada principalmente por el régimen de zonas francas que es uno de los más dinámicos y de mayor crecimiento de la región Centroamericana. El posicionamiento de la industria de textiles y vestuario (industria manufacturera) de Nicaragua se encuentra dentro de los niveles de tecnología más baja de esta industria. Una de las ventajas competitivas que ofrece nuestro país es el costo relativamente bajo de mano de obra. Esto lo sitúa como la más barata en este rubro a nivel de Centroamérica.

Cerca del 75% de la producción total en zonas francas la componen: vestuario (56%), telecomunicaciones (15%) y arneses automotrices (4%). El tabaco y otros productos como: adornos, pelucas, muebles, y calzado aportan el restante 25%.

La industria manufacturera ha evolucionado positivamente y es la segunda actividad en importancia económica después de la agricultura. En el año 2002 genera un valor agregado equivalente a US$ 111 millones, las exportaciones alcanzan un valor de US$ 347 millones de dólares y emplea cerca de 46 mil personas en trabajos directos y cerca de 137 mil personas en trabajos indirectos. Las zonas francas utilizan cerca del 8% de la población económicamente activa en 56 plantas o empresas maquiladoras.

Las inversiones más importantes dentro de las diferentes zonas francas provienen de capital de Taiwán con 17 empresas, de los Estados Unidos con 17 empresas, de Corea con 12 empresas y de Nicaragua con 5 empresas.

La capacidad industrial ocupada o techado industrial cubre cerca de 390 mil metros cuadrados, equivalente a un poco más de 7 mil metros cuadrados en promedio por empresa. La mayor concentración geográfica la tienen Managua y Estelí con 34 (60.7%) y 9 (16.1%) empresas, respectivamente.

Tendencias del Mercado Mundial

Existe un déficit comercial en prendas de vestir y textiles de los países desarrollados cercano a los 115 mil millones de dólares por año. Esta cifra representa un importante estímulo internacional para la promoción de las exportaciones desde nuestro país.

Estados Unidos es uno de los principales países importadores de prendas de vestir y textiles. Se estima que en el año 2002 este mercado demandó cerca de 84,000 millones de dólares en textiles (16,000 millones) y prendas de vestir (68,000 millones). La región asiática es la que tiene mayor participación de estos productos en el mercado mundial. Más del 50% de las importaciones de textiles y prendas de vestir provienen del Asia. Europa es el segundo proveedor más importante de textiles y América Latina en prendas de vestir. Norteamérica provee el 12% del mercado textil y el 3% de las prendas de vestir, lo que le proporciona una alta dependencia de productos del exterior.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Objetivos

Entre los objetivos principales de la estrategia en el desarrollo de este aglomerado se incluye:

1. Desarrollar con éxito una estrategia de atracción de inversiones en confección de textiles basada en incorporar más valor agregado y tecnología a los productos
2. Acelerar el proceso de evolución que ayude a cambiar la composición de la industria hacia un mayor empleo de mano de obra calificada, mayor integración de los productos y mayor inversión por empleo
3. Formar alianzas estratégicas y unificar esfuerzos entre manufactureros y desarrolladores de parques industriales para asegurar la rentabilidad y desarrollo sostenible de los productores
4. Mejorar los niveles de productividad y competitividad de la industria nacional, así como el establecimiento de medidas de calidad laboral para entrar al Worldwide Responsible Apparel Production (WRAP)
5. Facilitar la gestión financiera de recursos blandos y establecer una ventanilla única para simplificar los tramites administrativos de inversión y acreditación.

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

METAS

1. Creación de cerca de 120 mil nuevos empleos directos en los próximos cinco años. Esto generaría alrededor de 360 mil empleos indirectos.
2. Aumentar la generación de divisas a un nivel de US$ 700 millones.
3. Aumentar el techado industrial a un nivel de 750,000 metros cuadrados.
4. Consolidación de una estrategia integral de atracción de inversiones industriales a través de la creación de infraestructura dura y blanda.
5. Creación de nuevas fortalezas competitivas industriales: Mano de obra mejor capacitada, facilitación de procesos y permisos, nueva infraestructura industrial, logística y comunicaciones.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Los lineamientos estratégicos y plan de acción del aglomerado de manufactura ligera discutidos y validados por expertos del sector, autoridades públicas y miembros del aglomerado, que cubrirán los siguientes temas críticos: competitividad internacional de la oferta de Nicaragua; desarrollo y consolidación de infraestructura de zonas y parques industriales; imagen de la industria; desarrollo y fortalecimiento institucional.

1. Formar alianzas estratégicas y unificar esfuerzos entre manufactureros y desarrolladores de parques industriales para asegurar la rentabilidad y desarrollo sostenible de los productores.
2. Establecer medidas de calidad laboral para lograr la certificación y entrar al Worldwide Responsible Apparel Production (WRAP).

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

3. Gestión financiera para canalizar recursos suficientes y en condiciones competitivas (FNI, BCN) en apoyo de inversiones de infraestructura física (incluyendo el desarrollo de un puerto en el Atlántico) y aumento del techo industrial.
4. Diseñar y establecer una ventanilla única para simplificar los tramites administrativos de inversión y acreditación.
5. En conjunto con las Asociación Nicaragüense de Textiles y Confecciones (ANITEC), formular una estrategia de desarrollo para el sector. Esto incluye el diseño de un marco legal de Zonas Francas que permita explotar sus posibilidades y oportunidades para el país.
6. Mejorar el clima de negocios a través de la promoción de la imagen corporativa de las zonas francas y parques industriales. Esto incluye, simplificación del entorno regulatorio para lograr un mayor competitividad y aumentar las oportunidades exportadoras del país..
7. Mejorar la infraestructura tecnológica a través de la formación especializada de técnicos de alto nivel, así como el establecimiento de programas técnicos de certificación.
8. Modernizar y consolidar la institucionalidad de las Zonas Francas, incluyendo el fortalecimiento de la imagen país, a través de la formulación de una Ley de Desarrollo de Zonas Francas moderna.

PLAN DE ACCIÓN

1. Promover la integración de todos los actores de la industria de la manufactura ligera del país. En este sentido, se fomentará la cooperación entre ellos con una visión de conjunto y objetivos bien definidos que motive el crecimiento de la industria nacional. Esto incluye, apoyo, integración y articulación de la Pequeña y Mediana Empresa, diversificación de mercados de mayor valor agregado y mejorar los niveles de productividad y competitividad de la industria nacional.
2. Diseñar y ejecutar talleres, seminarios y otros programas de capacitación, con el fin específico de mejorar la calidad de la industria de manufactura ligera. Esta acción, garantizará la competitividad del sector, promoviendo actividades de un mayor valor agregado y responsabilidad social.
3. Diseñar y ejecutar un programa integral de fortalecimiento empresarial, incluyendo actividades de integración de todos los actores de la industria, fomentando la coordinación y cooperación entre las empresas que permitan elevar la operatividad de las empresas y la competitividad de todo el sector manufacturero del país.
4. Ejecutar actividades orientadas a la mejora del clima de negocios, y a través de ProNicaragua, trabajando en colaboración con promotores privados y autoridades nacionales, atraer inversiones. Esto incluye todas aquellas gestiones de Gobierno, cuya implementación fortalezca la posición de Nicaragua de cara a los potenciales inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.
5. El MITRAB junto con la empresa privada, realizarán una serie de seminarios sobre las normas de certificación WRAP y la forma de su implementación. Esto incluye la escogencia de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tres o más empresas conforme los criterios WRAP para ser elegibles a certificarse.

6. Realizar un análisis completo de la industria textil-vestuario del país: su entorno, su potencial, amenazas y oportunidades. Esto incluye la elaboración de una estrategia de desarrollo con miras a mejorar la competitividad, aumentar el valor agregado de sus operaciones y fortalecer al gremio.
7. Diseñar y ejecutar un programa de comercialización y mercados. Esto requiere contar con una plataforma de apertura comercial, participación activa en los foros de negociaciones del CAFTA.
8. Diseñar e implementar un programa de formación, capacitación y desarrollo de recursos humanos. Esto implica que se tiene que realizar un análisis profundo de las necesidades presentes y futuras del aglomerado de manufactura ligera, la adecuación curricular en la educación formal, el desarrollo de actividades de formación especializada, la promoción de la vinculación de las instituciones educativas y las empresas, así como el desarrollo de mecanismos de actualización permanente.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

8.9 Aglomerado del Sector Energía

El Estado Nicaragüense, desde 1995, ha conducido un proceso de reestructuración y modernización del sector eléctrico, con el objetivo de asegurar el suministro de energía y garantizar el desarrollo económico del país. En este sentido, se ha dado la apertura de los diferentes segmentos de la cadena energética a la inversión privada a fin de alcanzar mayores niveles de competitividad y eficiencia.

El sustento legal de esta reforma ha sido la promulgación de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), Ley No. 272 del 23 de abril de 1998, y su posterior reglamentación. De acuerdo a la LIE, la empresa privada puede participar como agente económico en los sectores de generación y distribución de energía eléctrica, en tanto la transmisión se conserva en manos de la empresa estatal ENTRESA. Esta empresa, también administra el Centro Nacional de Despacho de Carga. (CNDC).

Este proceso condujo en su inicio a la segmentación de la empresa estatal ENEL, y a la conformación de diferentes empresas en el área de generación y distribución. Posteriormente en octubre del 2000, se concretiza la privatización de la distribución mediante licitación internacional adjudicándose esta a la empresa Unión Fenosa, quien se hizo cargo de DISNORTE y DISSUR. En búsqueda de una mayor competitividad y ampliación de los servicios, se buscaran diversas formas, tales como la capitalización, privatización, joint ventures con inversionistas privados que contribuyan al desarrollo del sector de generación.

En el área de generación, se cuentan actualmente con 8 empresas dedicadas a esta actividad, cuyas potencias instaladas y efectivas del 2001 se especifican el Cuadro 1.

Como puede observarse el 35 por ciento de la potencia instalada efectiva corresponde a empresas privadas; en cuanto a la generación de energía eléctrica, al año 2001 la generación total alcanzó los 2,463,531.2 MWH, de los cuales el 51 por ciento lo aportaron los generadores privados e importaciones, abasteciendo una demanda máxima de 412 MW y de energía de 2,310,249 MWH.

En cuanto a la transmisión, la Empresa de Transporte de Energía, de propiedad estatal es la encargada de administrar el mercado de energía eléctrica a través del Centro Nacional de Despacho de Carga (CNDC), así como también coordinar los intercambios de energía a nivel regional. El Instituto Nicaragüense de Energía, ente regulador del sector, establece las normativas relativas a la operación, transporte de energía eléctrica, tarifas, multas, sanciones, y la calidad del servicio, entre otras.

La planificación indicativa, la formulación de las políticas y estrategias así como la promoción de la electrificación rural, corresponden a la Comisión Nacional de Energía (CNE), entidad interinstitucional adscrito al Poder Ejecutivo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El sistema tarifario debe respetar un conjunto de principios enumerados en el artículo 112 de la mencionada Ley, a saber:

1. Eficiencia económica buscando que los precios se aproximen a los de un mercado competitivo..
2. Suficiencia financiera para promover el equilibrio y la rentabilidad del concesionario.
3. Simplicidad para la comprensión fácil, aplicación sistemática y control.
4. Igualdad para consumidores con las mismas características de consumo.

La oferta de energía del país ha estado conformada históricamente por los recursos importados del petróleo, recursos de hidro-energía, de geotermia y de biomasa (leña y residuos vegetales). En esta ecuación de oferta, el petróleo representa el 39.5 por ciento de la oferta total de energía. La leña, utilizada por los sectores de bajos ingresos, representa el 50.8 por ciento de la oferta total de energía.

El remanente de la oferta la proporcionan hidro-energía y geo-energía. En este sentido, nuestro país, que posee un potencial geotérmico del orden de los 1,000MW y un potencial hidro-eléctrico del orden de los 1,700 MW, solo aprovecha el 7 por ciento y

Cuadro III-2. Potencia Eléctrica Instalada

Empresa	Régimen de Propiedad	Tipo de Planta	Potencia Nominal Instalada (MW)	Potencia Efectiva (MW)
HIDROGESA	Estatal	Hidroeléctrica	103	83
GECSA	Estatal	Termoeléctrica	123	104
GEOSA	Estatal	Termoeléctrica	115	83
GEMOSA(*)	Estatal	Geotermoeléctrica	70	26
CENSA-AMFELS	Privada	Termoeléctrica	63	44
Tipitapa Power- Coastal	Privada	Termoeléctrica	57	50
Empresa Energética de Corinto (NERÓN)	Privada	Termoeléctrica	74	61
Nicaragua Sugar States	Privada	Termoeléctrica (Cogeneración a base de Caña de Azúcar.)	19	6
TOTAL			632	457

(*) Se encuentra arrendada a la empresa ORMAT.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

el 6 por ciento de su potencial, respectivamente. Actualmente, la capacidad efectiva oscila alrededor de 457 MW.

De acuerdo a los índices de competitividad, el sistema eléctrico en su totalidad tiene una ineficiencia bastante alta, a esto contribuyen fuertemente las perdidas técnicas y no técnicas de distribución. Las pérdidas de distribución son del orden del 30 por ciento de la oferta. El índice de cobertura eléctrica a nivel nacional es de aproximadamente del 50 por ciento, lo que refleja un bajo acceso de la población a los servicios eléctricos. La composición de la demanda en orden de magnitud está compuesta por: el sector transporte, la industria, el comercio, el sector público y los servicios.

Tendencias del Mercado Mundial

El efecto de la crisis energética de los años ochenta, la acentuación de la tendencia hacia la baja en los precios y tarifas, ocasionada principalmente por la intención de los gobiernos de mantener la inflación bajo control, unida a la ineficiencia en la gestión técnica y económica de las empresas públicas, han puesto en evidencia el deterioro del modelo tradicional de abastecimiento energético basado en monopolios estatales y en el subsidio generalizado a los usuarios.

Además, la caída continua en la rentabilidad de las empresas públicas, la distorsión existente en los precios de los energéticos, la ausencia de incentivos en apoyo de la eficiencia y el poco desarrollo de las fuentes de energía autóctonas condujeron a una crisis financiera en el sector energético de la mayoría de los países de Latinoamérica, incluyendo nuestro país.

En este sentido, el proceso de reformas que los países promovieron para salir de la crisis que presentaba el sector energético, se enmarcaron dentro del contexto general iniciado con las reformas macroeconómicas que buscaban la estabilización de precios a través del equilibrio fiscal.

Las reformas consideraron el nuevo papel de facilitador y regulador del Estado en la economía, la eventualidad de obtener recursos para el tesoro público provenientes de la venta de los activos de las empresas estatales, del progreso técnico en la producción, transmisión, medición y uso de la energía y de una nueva visión que permita considerar estos los productos como un bien en lugar de un factor social estratégico.

Como resultado, el sector energético de la región, incluyendo Nicaragua, experimentó a inicios de la década de los noventa profundos cambios en su marco institucional, organizacional y regulador. Estos cambios iniciaron la transición hacia un sector más competitivo y con una mayor participación de la empresa privada.

A nivel Centroamericano, las reformas modificaron la estructura institucional de los mismos abriendo paso a estrategias empresariales privadas. Las mismas, hoy en día, tienen cada vez mayor incidencia en el desarrollo de las actividades energéticas en Centroamérica. Esto ha definido un nuevo entorno, él cual requiere de una política energética que contempla la integración Centroamericana, armoniza los intereses y busca consenso entre los actores económicos, sociales y políticos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Por lo tanto, las reformas en general, han afectado las economías de la región de diversas formas, entre ellas:

1. El volumen de préstamos blandos de los organismos multilaterales al sector energético, ha descendido continuamente: primero por causa de la crisis de los ochenta, y segundo por la disponibilidad de nuevas fuentes de financiamiento.
2. El esquema de operación de las empresas eléctricas, ha cambiado. Y así tenía que ser para atraer nuevos inversionistas, para mejorar el rendimiento operativo de las empresas y para promover el establecimiento de tarifas basadas en criterios económicos y de rentabilidad.
3. Los incentivos de inversión han cambiado. Como consecuencia, hoy en día, las condiciones para obtener préstamos comerciales se han endurecido.
4. Finalmente, la estructura de tarifas y precios se acerca más a las señales proporcionadas por el mercado.

De lo anterior, la señal más importante para Nicaragua es que, hoy en día, el mejoramiento de la calidad de vida de la población está vinculado al desarrollo de los mercados energéticos, la diversificación de la matriz energética confiable y eficaz en términos de costos para aplicaciones residenciales, comerciales, e industriales.

En el mediano y largo plazo, la búsqueda se dirige a establecer un sector energético sostenible, con una estructura productividad y competitiva mejorada, que permita operar a costos bajos, y que desarrolle la gama completa de recursos energéticos que nuestro país posee.

Objetivos

Entre los objetivos principales de la estrategia para desarrollar el Aglomerado de Energía se incluyen:

1. Garantizar la oferta de energía del país en cantidad y calidad, posibilitando el desarrollo de las actividades económicas, y mejorando las condiciones de vida de la población.
2. Coordinar las políticas energéticas con el Plan de Desarrollo Nacional, con el fin de contribuir a la remoción de barreras tanto legales como institucionales, que limitan el crecimiento y desarrollo a corto y mediano plazo del sector energía.
3. Diversificar las fuentes limpias y renovables autóctonas dentro de la matriz energética nacional, de tal manera que se asignen los recursos y se establezcan los mecanismos para aprovechar al máximo la rentabilidad que las fuentes de energía limpia ofrecen al país.
4. Establecer los procesos para atraer los capitales nacionales y extranjeros de inversión necesarios para el financiamiento y aprovechamiento de los recursos energéticos que posee el país.
5. Fomentar opciones tecnológicas de energía que conlleven al desarrollo de patrones de producción y uso de energía en términos accesibles a todos los habitantes y así aumentar la cobertura eléctrica nacional.
6. Consolidar las reformas estructurales y reguladoras del sector que conlleven al fortalecimiento institucional del sector energía.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Metas, Lineamientos Estratégicos y Plan de Acción

En el contexto de la formación del aglomerado de Energía, se proponen metas selectivas que se desean alcanzar por considerarse el sector energía un componente clave en el Plan Nacional de Desarrollo, por el papel decisivo que el sector juega en las actividades productivas del país.

METAS

1. Buscar el 40% de participación de las energías renovables en la matriz energética nacional para el año 2007.
2. Evitar el aumento del consumo de combustibles al aumentar la oferta de las energías renovables exclusivamente.
3. Definir para el año 2004 una política de precios y subsidios, en coordinación con el gabinete económico, basada en principios de rentabilidad.
4. Consolidar en los próximos dos años, la integración regional con la implementación del proyecto SIEPAC u otras alternativas de abastecimiento.
5. Actualizar para 2004-2005, 2006 los estudios de factibilidad necesarios que permitan determinar el potencial de los recursos energéticos renovables del país, buscando la cooperación financiera.
6. Lograr aumentar en 7% por año la cobertura eléctrica nacional con base al Plan Nacional de Electrificación Rural.
7. Fortalecer y consolidar el funcionamiento y sostenibilidad del Fondo de desarrollo para la industria eléctrica (FODIEN).
8. Reformar y proponer leyes y normativas necesarias para transmitir con claridad las reglas del juego a los inversionistas privados del sector energía.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Considerando que el desarrollo y competitividad del sector energético está estrechamente ligado con los diferentes sectores económicos y productivos del país, es determinante establecer un marco de referencia que contenga las líneas estratégicas priorizadas y un plan de acción operacional para impulsar la inversión privada de manera eficiente y sostenible.

Lineamiento 1: Promover un adecuado abastecimiento energético a nivel nacional y así impulsar el uso sostenible de las fuentes renovables de energía y las tecnologías limpias para generación eléctrica. Esto incluye el uso de incentivos que permitan el uso racional y eficiente de los recursos energéticos.

Lineamiento 2: Impulsar y orientar las inversiones con capital nacional y extranjero de tal manera que se genere un crecimiento energético sostenible en apoyo del crecimiento económico y desarrollo.

Lineamiento 3: Fortalecer el papel del estado como ente regulador y coordinador institucional del sector, para así crear las condiciones de efectiva competencia en la industria eléctrica y de hidrocarburos.

Lineamiento 4: Promover el uso de índices de eficiencia energética en los distintos eslabones de la cadena productiva de la

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

industria eléctrica y petrolera, con su aplicabilidad al consumo final.

Lineamiento 5: Promover el fortalecimiento y adecuación del Marco Legal e Institucional de del sector para asegurar su coordinación con las políticas energéticas.

Lineamiento 6: Garantizar los recursos financieros necesarios al Fondo de Desarrollo de la Industria Eléctrica (FODIEN) que permitan desarrollar los planes de electrificación ampliada al sector rural en todo el territorio nacional.

PLAN DE ACCIÓN

Acción 1: Impulsar ante la Asamblea Nacional la aprobación de la Ley de Promoción de apoyo a las Energías Renovables y la Ley de Agua. En este contexto, se reformarán las leyes y normativas y así asegurar mercado a los proyectos de generación eléctrica con recursos renovables.

Acción 2: Fortalecer el rol de la Comisión Nacional de Energía (CNE) como órgano coordinador del sector energético.

Acción 3: Impulsar la realización de los estudios sobre el potencial energético del país. Además: (a) se actualizarán los estudios realizados sobre producción y consumo de energía y métodos de operación; (b) se buscará asegurar el financiamiento para realizar los estudios de factibilidad de los proyectos establecidos en el plan indicativo de la CNE.

Acción 4: Impulsar en conjunto con todos los países de la región la integración regional de la industria eléctrica, nombrar a la CNE como delegada del gobierno ante el Grupo Director (GD) del SIEPAC.

Acción 5: Elaborar una política de precios y subsidios, acorde a los costos económicos y sociales y así establecer precios de soporte al consumo adecuados a la realidad del país.

Acción 6: Establecer un centro de información, estadístico y de análisis energético nacional. Esto incluye la creación de la ventanilla única para facilitar los trámites administrativos de las inversiones del sector energía.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

9. La Política Ambiental para un Crecimiento Económico Sostenible

Nicaragua ha avanzado significativamente en la comprensión de sus problemas ambientales; en el futuro debe abordarlos más eficazmente. La frecuente recurrencia de fenómenos naturales y el manejo inadecuado de los recursos naturales han aumentado los factores de riesgo ecológico y han resultado en un mayor deterioro ambiental y vulnerabilidad a sufrir daños económicos y sociales.

A pesar de la reducción de las áreas boscosas naturales y el deterioro ecológico que surge de la invasión humana y los fenómenos naturales, Nicaragua todavía tiene un potencial sustancial de recursos naturales para mejorar los niveles de vida y atacar la pobreza. En esa dirección, el gobierno adoptará medidas para reducir la vulnerabilidad ecológica. Estas medidas conllevan el establecimiento de mejores políticas, cambios institucionales, y programas y proyectos específicos que protejan y mejores las condiciones de los recursos naturales y el ambiente.

Las acciones claves para reducir la vulnerabilidad ecológica están estipuladas en la Política Ambiental y el PANic 2001-2005, coordinados por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) después de amplias consultas dentro del gobierno y con la sociedad civil. El PANic no sólo aclara los principios ambientales de la nación, sino que esboza 16 áreas de acción que van desde la promoción de un modelo de desarrollo sostenible a la armonización de legislación ambiental, hacia el desarrollo de un sistema nacional de información sobre el medio ambiente a la promoción de la educación ambiental, y del desarrollo de maneras para cobrar los costos de la contaminación a la garantía que los proyectos públicos utilicen parámetros ambientales para medir sus beneficios y costos.

Sostenibilidad es sinónimo de garantía de continuidad y de permanencia en lo que se refiere a niveles deseables de calidad de vida y de relación con el medio. Se vincula a la capacidad de los sistemas para consumir recursos y generar residuos por debajo de la capacidad del medio para regenerarse y servir como sumidero. El desarrollo sostenible ampara el derecho a aprovechar los recursos según políticas ambientales y de desarrollo sin causar daño a terceros, con el deber de su uso racional y una gestión prudente.

Los procesos de crecimiento económico han sido, con frecuencia, la causa del deterioro del medio ambiente y de las presiones excesivas sobre los recursos naturales, que han llevado a la toma de conciencia acerca de la necesidad de encontrar fórmulas de desarrollo sostenible. En este contexto, las acciones a priorizar en el marco del plan estratégico responderá los siguientes objetivos: desvincular el crecimiento económico del uso creciente de capital natural; proteger y recuperar los hábitat y sistemas naturales más degradados; mejorar la gestión de los recursos naturales (materiales y energéticos), introduciendo criterios de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

eficiencia en su uso; mejorar la base de conocimiento para la toma de decisiones; establecer mecanismos de valoración transparentes sobre las funciones del medio natural y la rentabilidad social de la conservación.

La estrategia de crecimiento económico pone de relieve la necesidad de una inserción exitosa en la economía mundial, ampliando y diversificando las exportaciones y atrayendo inversión extranjera de calidad. Esto significa que nuestro país debe aprovechar nuevos nichos de mercado con base en atributos ambientales de los productos y servicios. Si se consideran la capacidad para exportar y la capacidad para atraer inversión como los dos elementos principales de inserción en el mercado mundial, la protección ambiental pasa a convertirse en el elemento central de una estrategia de diferenciación que sirva para ocupar nichos de mercado de mayor valor. En el sector productivo, el desarrollo de una reputación de empresa ambientalmente responsable se ha convertido en un activo a la par de otras ventajas competitivas, en particular para aquellas empresas que exportan a los mercados de Estados Unidos y Europa.

Instrumentos de Gestión Ambiental

La Gestión Ambiental Nacional se entiende como la: "administración del uso y manejo de los recursos naturales, por medio de acciones y medidas económicas, inversiones, procedimientos institucionales y legales para mantener o recuperar y mejorar la calidad del medio ambiente, disminuir la vulnerabilidad, asegurar la productividad de los recursos naturales y el desarrollo sostenible" [1]. Para garantizar una Gestión Ambiental efectiva en el marco del Plan Estratégico de Crecimiento Económico el Gobierno priorizará trabajar con los siguientes Instrumentos de Gestión Ambiental: de Planificación y Legislación; Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas; gestión de Riesgos dentro del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres; ordenamiento Territorial; Educación Ambiental; la Evaluación Ambiental Estratégica; sistema Nacional de Información Ambiental; el Sistema Nacional de Areas Protegidas; el Fondo Nacional del Ambiente y el mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales.Actualmente se cuenta con Políticas Nacionales: de Recursos Hídricos, de Desarrollo Forestal, de Pesca y Acuicultura; y de Ordenamiento Territorial y están en elaboración las Políticas de Biodiversidad, de Humedales y de Manejo Integral de Desechos Sólidos. Las leyes para mejorar el uso de los recursos hídricos y la gestión del agua, modernizar el marco para la actividad de minería, forestal y pesca y conservar la biodiversidad. En el corto plazo, la nación podrá contar con un marco legal moderno que le permita enfrentar sus problemas ambientales.

El gobierno ha priorizado la rehabilitación de las cuencas hidrográficas más vulnerables y ha preparado un programa para un mejor manejo de éstas. Se están tomando medidas correctivas para rehabilitar cuencas críticas y fomentar la reforestación, la conservación del suelo y la diversificación de cultivos por parte de los pequeños agricultores. El gobierno implementará una normativa para el uso de los suelos agrícolas y forestales . También se prepara un mejor marco legal e institucional para la gestión de recursos ambientales y naturales locales; a partir de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ahí se fomentarán las actividades ambientales municipales para impulsar prácticas más responsables.

El país no está exento de que ocurran grandes desastres a nivel nacional. El gobierno está fortaleciendo sus capacidades para la reducción y el manejo de riesgos, y preparará un sistema de información geográfica para localizar las amenazas naturales, así como sistemas de alerta temprana, mapas geológicos y de advertencia y mejorará la vigilancia a los volcanes y áreas que presentan peligro de derrumbe o deslizamientos. Estas actividades, combinadas con educación y una ocupación ordenada del territorio, incidirán en las prácticas extensivas, en las áreas rurales frágiles, que han aumentado el riesgo ambiental de la nación.

Las estrategias de desarrollo productivo deben de estar asociadas a un esquema de ordenamiento territorial en el que de manera participativa se establezcan criterios sociales y físico-geográficos a fin de que la generación de riqueza esté acorde con el medio físico natural. La Ley del Medio Ambiente de 1996 establecía la necesidad de formular las normas y criterios de ordenamiento territorial en el país, las que fueron oficializadas por decreto ejecutivo del Presidente de la República en 2002. A pesar de éste avance, aún el país no cuenta con una ley general de ordenamiento territorial. Para este fin, se esta desarrollando en algunos departamentos un proceso con el fin de validar las normas existentes y proponer una ley acorde con las necesidades del país. También se incluyen acciones para integrar las actividades de instituciones que ya están ejecutando acciones de ordenamiento territorial como son el MARENA, INETER, MAGFOR, MIFIC, INIFOM e incluso el INTUR.

La Evaluación Ambiental Estratégica es un proceso sistemático para la evaluación de impacto ambiental en la preparación de decisiones estratégicas diseñado para incorporar cuestiones ambientales en conjunto con cuestiones técnicas y socioeconómicas. El Gobierno tiene el compromiso de aplicar este herramienta en el marco de los proyectos regionales que se tienen previsto desarrollar como parte del Plan Puebla-Panamá en Centroamérica, en los megaproyectos propuestos, entre otros.

Es imprescindible contar con un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) conformado y compartido por las diferentes instituciones que tienen competencia en este campo, con disponibilidad y acceso a la sociedad en general. La información ambiental nacional es una variable clave para determinar el estado de la situación ambiental del país y facilitar la toma de decisiones para emprender acciones concertadas y coordinadas, en función del desarrollo sustentable de la nación. Actualmente se cuenta con un Comité Ejecutivo Nacional y una Junta Directiva del SINIA y se tiene previsto desarrollar seis nodos regionales a ubicarse en las cabeceras departamentales de: Estelí, Juigalpa, Granada, Río San Juan, León, Puerto Cabdezas y Bluefileds.

El gobierno tiene como uno de sus objetivos principales el de mejorar y fortalecer la protección y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), con una base realista y de acuerdo con la capacidad ejecutoria del Estado y la situación económica del país. Esto incluye, la revisión y perfeccionamiento de la legislación relativa al establecimiento, normación y administración del SINAP; el ordenamiento de la situación de la tenencia de la tierra en las Áreas Protegidas (A.P) y la demarcación en el

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

terreno de sus linderos; el mejoramiento de la administración de las áreas prioritarias y el desarrollo de investigación y educación ambiental en las mismas.

El Gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñará, desarrollará y aplicará instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y faciliten la reconversión de procesos y actividades contaminantes, o que hagan uso excesivo o ineficiente de los recursos naturales. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas naturales o jurídicas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

Para tal fin, un instrumento clave será el Fondo Nacional del Ambiente, que fue creado en la Ley General del Medio Ambiente (Ley 217) y se operativizará a partir de la asignación de fondos del Presupuesto de la Nación y se alimentará con fondos provenientes de licencias ambientales y de aprovechamiento de recursos naturales, de impuestos ambientales, de multas por contaminar y por aprovechar ilegalmente los recursos naturales, de donaciones y de cualquier otra fuente que indica el Reglamento de operación del fondo y su Manual Operativo General de Cuentas.

El mecanismo de pagos por servicios ambientales es un instrumento que está dirigido a valorar económicamente el servicio que generan los ecosistemas y que no se contabiliza en el sistema de cuentas nacionales pero se aprovechan a nivel mundial, regional, de país y localmente. El Gobierno priorizará el desarrollo de este mecanismo para los servicios de fijación y retención de carbono; proteger cuencas hidrográficas, ciclos hidrológicos, mantos acuíferos, recursos genéticos, y la diversidad genética silvestre de flora y fauna; proteger paisajes naturales y entornos de monumentos históricos, arqueológicos y artísticos; y promover actividades recreativas y de turismo.

Gestión Ambiental de los Aglomerados de negocios

El presente capítulo tiene como objetivo presentar lineamientos generales ambientales sobre los aglomerados de negocios que han sido identificados como claves para el crecimiento económico. Este se basa en ejemplos donde el gobierno y el sector privado está desarrollando algunas actividades a fin de desarrollar una actividad económica y ambientalmente sostenible. La sostenibilidad de la actividad persigue maximizar los beneficios individuales de los actores económicos y reducir los efectos negativos asumidos colectivamente por la sociedad.

El aglomerado del Café

Si bien es cierto que se plantea la conversión competitiva de la caficultura nicaragüense en apoyo a las iniciativas del sector privado enfocadas al desarrollo de la calidad, y a la promoción y comercialización de las variedades que los nichos de mercados especiales demandan. Y que el gran potencial de mercado del café nicaragüense reconocido como café de alta calidad; es por la forma en que se produce en relación al manejo de la sombra y a las condiciones de altura.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La mayoría de beneficios húmedos de café en Nicaragua operan con tecnologías obsoletas que utilizan prácticas de trabajo ineficientes y de alto consumo de agua y energía, por estas razones aportan grandes cantidades de cargas contaminantes de material orgánico en aguas y suelos.

Por ello el gobierno promoverá el desarrollo de modelos prototipo de beneficiados mecánicos con perfil ecológico, para demostrar que es posible una solución equilibrada de los aspectos económicos, sociales y ambientales presentes en esta actividad.

El Gobierno promoverá que los actores del aglomerado del café se incorporen entre otros al: a) manejo ambiental de las principales microcuencas incluyendo reforestación y manejo de los bosques existentes para promover el cambio del cultivo del café de sol a sombra; b) estudios de biodiversidad y aprovechamiento de la riqueza del bosque; c) ecoturismo; d) producción limpia; e) generación de energía no convencional; f) capacitación y entrenamiento en nuevas capacidades para consolidar el nuevo modelo de desarrollo local.

El aglomerado del Turismo

El turismo de Nicaragua tiene como base principal los servicios ambientales de mantenimiento de la biodiversidad, recreación y los relacionados con valores escénicos que proporciona el patrimonio natural del país y su diversidad ecosistémica. En este sentido los retos que enfrenta la industria turística es mantener y preservar la calidad del medio ambiente de las áreas turísticas, para que la población local no sufra de un deterioro ambiental.

Los ecosistemas presentan diferentes sensibilidades al número y frecuencia de las visitas. Superar la capacidad de carga conduce a la degradación física y biológica. En otros casos, aún por debajo de la capacidad de carga, un número excesivo de visitantes reduce el atractivo del lugar (el “ecoturista” es muy sensible a aglomeraciones). Entre las herramientas que el Gobierno desarrollará para regular el impacto del turismo en áreas protegidas se encuentra la del manejo del impacto del visitante que, más allá de la capacidad de carga, se basan en la capacidad de manejo y control como mecanismo para reducir los impactos por visita.

Junto con la necesidad de marcos regulatorios y de instrumentos de gestión ambiental como el ordenamiento territorial, existen mecanismos que permiten regular las actividades turísticas y su impacto en el medio ambiente desde el propio sector. Es el caso de los sistemas de certificación que acreditan, de cara al consumidor, comportamientos responsables de desempeño ambiental. A nivel internacional son conocidos los sistemas de certificación Green Globe y de Bandera Azul para playas.

La mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales a través de su participación en los beneficios del turismo no solo forma parte del concepto de turismo sostenible (junto con los objetivos económicos y ambientales) sino que es condición necesaria para alcanzar los objetivos de conservación del patrimonio natural. La población local no tiene ningún incentivo para la conservación cuando la protección de un espacio para uso ecoturístico implica limitar el acceso a recursos que utilizaba tradicionalmente y los beneficios del turismo escapan fuera de la zona. El Gobierno promueve la participación de la población

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de las comunidades locales en la gestión de áreas protegidas con fines turísticos y en el desarrollo de los proyectos de inversión en zonas costeras y de montaña.

Desde el punto de vista económico, los servicios de recreación y belleza estética que provee el patrimonio natural tienen característica de bien público. Sin intervención del gobierno la provisión y mantenimiento de estos servicios sería inferior al nivel de eficiencia económica. En el caso del sector turístico, que captura parte de las rentas que generan los activos naturales, es necesario establecer mecanismos que permitan el financiamiento de la protección ambiental (tanto de áreas protegidas como de otros espacios naturales) a fin de mantener la calidad y el nivel de provisión de los servicios ambientales. En Nicaragua, sin embargo, lo normal es que los recursos fiscales obtenidos del turismo por entradas a parques o pago de tasas no se destinen de forma prioritaria a protección ambiental. Por ello, el Gobierno promoverá el desarrollo de un Programa de Membresía y Patrocinio de las Areas Protegidas del país, que será ejecutado por la empresa privada y la sociedad civil.

El gobierno ha iniciado un proceso para identificar y priorizar las áreas protegidas para el desarrollo del turismo con la respectiva definición del espacio que será destinado a tales actividades; promueve y gestiona la realización de los estudios de factibilidad ambiental y socioeconómica para la implementación de actividades turísticas; proporcionará el marco normativo ambiental aplicable y de manejo especifico para cada área protegida y demás información especializada requerida para el diseño de los planes de manejo y de desarrollo turístico; impulsará medidas tendientes a mejorar la calidad de agua y el saneamiento para garantizar la seguridad higiénico sanitaria de los visitantes; y desarrollará Programas y proyectos de Inversión pública para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en zonas de alto interés turístico para el país

El aglomerado de la actividad pecuaria

En el marco de la modernización que se propone en el Programa de Crecimiento Económico a lo largo de todo el aglomerado de la actividad pecuaria el gobierno reconoce el hecho de que la ganadería ha sido en general extensiva y no orientada por los principios de la conservación de los recursos naturales.

Esto significa que hay una cantidad excesiva de tierra en pastoreo extensivo con aproximadamente 0.5 vaca por hectárea. En el año 2000 Nicaragua tenía 2,050,000 cabezas de vacas en 4,815,000 hectáreas de pasto permanente (0.4 cabezas/ha). Esto representa una baja productividad y una degradación continua de los recursos naturales en forma de erosión del suelo (fertilidad, estructura), que ya es muy avanzada en muchos lugares, y una baja biodiversidad que implica para el sistema productivo no poder sostener mucha flora ni fauna diferenciada a nivel de las áreas ganaderas. Además se estima que existe un 30 % de la tierra en pastoreo que se ubica en suelos de vocación forestal y en áreas del trópico húmedo.

La demanda de productos animales está creciendo en Nicaragua, pero el aumento correspondiente en la producción parece pasar por un aumento en el área bajo pastoreo extensivo, no por intensificación de la producción existente.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

En el marco del PND el Gobierno se enfocará en una combinación de regulación/normalización y incentivos positivos, promoviendo la adopción de sistemas silvopastoriles incluyendo posibilidades para implementar pagos por servicios ambientales en fincas ganaderas (en colaboración con la Oficina Nacional de Desarrollo Limpio (ONDL)). Las opciones tienen que responder a la situación actual de Nicaragua en términos de las prácticas de ganadería insostenible y muy extensiva, ocupando mucha tierra a costa del bosque natural y usos más productivos y sostenibles.

Otro de los aspectos ambientales de este aglomerado es lo relacionado a los queseros artesanales y los semi industrializados que procesan el 80% de la leche producida en el país, que se ubican en las zonas de Chontales, Boaco, Camoapa, La Paz Centro, Nagarote, y Río Blanco. Este tipo de procesamiento de queso llega a producir efluentes constituidos principalmente por suero, material sólido, detergentes, desinfectantes, lubricantes y otros desechos líquidos domésticos, y estos residuos ocasionan contaminación ambiental en los cuerpos de aguas superficiales, que ponen en riesgo la salud humana.

En el marco de la PND el Gobierno promoverá el proceso de transferencia de tecnologías limpias para que los residuos puedan ser manejados por tecnologías de tratamiento físico-químico como la remoción de grasas, tamizado, neutralización del pH y homogenización de la carga de contaminante. También se conocen tratamientos biológicos como lagunas de estabilización, lodos activados, filtros percoladores y reactores de lecho fluidizado, sistemas de fosas sépticas, filtros anaeróbicos de flujo ascendente en manto de lodos.

El aglomerado de la Pesca

La visión sobre el aglomerado de la pesca se centra en un sector pesquero que aprovecha racional y sosteniblemente los recursos para suplir a distintos mercados de productos y servicios[2] de manera competitiva.

Las zonas costeras representan un potencial económico para el país por los recursos naturales de que dispone como manglares, arrecifes de coral, pesqueros, etc, los cuales generan fuentes de ingreso para la población costanera.

Sin embargo estos recursos naturales de las zonas costeras de Nicaragua están siendo afectados por el inadecuado aprovechamiento de los mismos y por la contaminación de los procesos de sedimentación y por agroquímicos de los ríos, que pone en riesgo el potencial de aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos .

En el marco de la PND el Gobierno impulsará el Manejo Integrado de Zonas Costeras como una necesidad para la conservación de la biodiversidad en los ecosistemas marino costeros de Nicaragua, así como para el desarrollo socioeconómico de la población costera, para ello MARENA llevara a cabo acciones tendientes a formular normas y criterios de manejo sostenible, promover la elaboración de planes de acción municipales de los recursos marinos-costeros y planes de acción de humedales y campañas de educación ambiental, la conservación de la diversidad biológica mediante una gestión sostenible de los bancos pesqueros.

Con relación a las grandes líneas de desarrollo por regiones geográficas del país para el aglomerado de la pesca y acuicultura, el Gobierno en materia ambiental impulsará acciones prioritarias en:

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

1. El desarrollo integral de la cuenca del Estero Real a través del apoyo a la implementación del Plan de Acción para el manejo integral de los recursos marino costeros del Golfo de Fonseca y con proyectos de reforestación y control de erosión en la cuenca alta.

2. El desarrollo de la captura de langosta viva en las Regiones del Atlántico con núcleos específicos como Corn Island y Sandy Bay; a través del apoyo a la implementación del Plan de Manejo Integral de los Recursos Marino Costeros del Municipio de Corn Island.

El aglomerado de la Pequeña y mediana empresa

El Gobierno incluye entre los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la MIPYME la incorporación de las consideraciones ambientales como factor de

Competitividad y la ecoeficiencia como principio operativo. Las medidas en este sentido se orientarían al:

1. Apoyo a la investigación pública y privada tendente a la búsqueda y desarrollo de procesos industriales, productos y servicios de menor impacto ambiental.
2. Fomento de los análisis de ciclos de vida y de políticas integradas de producto.
3. Incentivos a las empresas que minimicen la generación de residuos.
4. Impulsar la introducción de instrumentos económicos, financieros y fiscales que favorezcan la reducción en la generación de residuos.
5. Desarrollo de tecnologías menos generadoras de residuos.
6. Promoción de las medidas de autovalorización de residuos en los casos en que sea técnica y ecológicamente posible.
7. Promoción del uso de productos reciclados.
8. Creación de mercados secundarios de materiales procedentes de los residuos y búsqueda de nuevos usos comerciales de estos materiales.

El aglomerado de textiles y vestuarios

El gobierno impulsará medidas de prevención de la contaminación ambiental a través del ordenamiento urbano y de las medidas de mitigación que se recomienden en los estudios de impacto ambiental en el desarrollo de los parques industriales asegurando la rentabilidad y desarrollo sostenible de los productores.

Se implementará la adopción de los Planes Graduales Integrales de Reducción de la Contaminación Industrial (PGIRCI) para la rama textil y vestuario y de forma individual para cada empresa, incluyendo acciones como; uso eficiente de la energía y promoción de las energías renovables, Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, promover la ecoeficiencia como principio operativo.

La política de mitigación de desastres

La construcción de una nueva institucionalidad en el país implica una nueva relación entre el Estado y sus ciudadanos, ba-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

sada en una nueva cultura, en una nueva ética política y social. La nueva institucionalidad debe estar guiada por los principios éticos y democráticos, entre los que debe destacar el principio de la seguridad humana y democrática. Esa nueva institucionalidad exige la profesionalización de los servidores públicos y el establecimiento de un marco jurídico especial que garantice la estabilidad, la eficiencia, la formación y capacitación y una gestión moderna de los recursos humanos del Estado, a través de la aprobación de la Ley de Servicio Civil. Esto es indispensable para el desarrollo e integración en todos los niveles del enfoque de gestión del riesgo, gestión del riesgo que debe formar parte integral de una gestión pública para la gobernabilidad. Un pilar del Plan Nacional de Desarrollo debe ser la modernización de la gestión pública, con enfoque de gobernabilidad democrática, la que debe necesariamente incluir como uno de sus principales componentes la gestión del riesgo, tanto en el nivel nacional como en los diferentes niveles territoriales.

Una estrategia conlleva construir un nuevo sistema de valores culturales, morales, éticos, de trabajo y responsabilidad, un verdadero Estado de Derecho, una nueva institucionalidad pública y un nuevo sistema económico que sea, todo ello, la encarnación de una idea de justicia que goce de consenso nacional. Dentro de ese sistema de valores culturales, morales, éticos, de trabajo y responsabilidad, debe estar presente el principio de responsabilidad por la generación de riesgos y el derecho al desarrollo y la libertad de empresa en el marco de un adecuado ordenamiento del territorio que garantice la seguridad de los habitantes y un entorno ambientalmente sano.

El territorio y la empresa deben jugar un papel protagónico en la formación de sinergias y entramados sociales que permitan el crecimiento de la competitividad de la nación y de la productividad de las empresas. Pero sin un adecuado estudio del territorio y un adecuado ordenamiento de éste, todas las sinergias y entramados se vendrán fácilmente al suelo o producirán distorsiones y efectos colaterales indeseables, capaces de poner en riesgo todo el desarrollo logrado. Debe por tanto enfatizarse que el territorio es, en sí mismo, un valor estratégico, sobre el que hay que actuar para lograr que las políticas públicas sean eficaces.

Es urgente iniciar un diálogo sobre la conveniencia de contar con una estructura territorial de nivel intermedio, supra municipal, que desconcentre efectivamente el Gobierno y sirva como plataforma de impulso decidido a la descentralización. De esta manera estaremos contribuyendo, también, a la profundización y consolidación del proceso democrático. La zonificación del país, sobre una base científica y con proyección de futuro, acompañada de una política seria de desconcentración y descentralización, es lo único que puede permitir un desarrollo equilibrado, que paulatinamente ponga fin al crecimiento desordenado y sin equidad y la consiguiente generación de riesgos. Esto es particularmente importante con relación a la ciudad de Managua, una de las capitales más vulnerables del mundo.

El nacimiento y crecimiento de distritos, -los cuales no nacen espontáneamente sino que se construyen con acuerdos específicos y de largo plazo-, debe desarrollarse a partir de los estudios científicos necesarios para un adecuado ordenamiento del terri-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

torio, tomando en cuenta las diferentes variables que garanticen una correcta planificación del desarrollo de éstos. La planificación estratégica del territorio debe hacerse con la participación de las poblaciones locales, incentivando o facilitando el traslado de poblaciones hacia áreas con potencial, dinámicas de poblaciones y del mercado laboral, diseños urbanos, servicios de soporte social, redes de protección social y programas de desarrollo económico que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso, a derramar en los pobres los beneficios del crecimiento, tanto como a mejorar la productividad de la mano de obra.

Es importante destacar que, a la par de las guerras intestinas, de los gastos de la paz y la reconciliación, las piñatas, la corrupción pública y privada, la burocracia e ineficiencia del Estado y los altos costos derivados de las componendas políticas, los desastres provocados por fenómenos naturales que de manera cíclica golpean nuestro territorio son una causa permanente de cuantiosas pérdidas económicas. La causa fundamental de esos desastres no es la fuerza destructiva del fenómeno en sí, de carácter inevitable, sino la mala o nula planificación territorial, las inversiones tanto públicas como privadas que no han tenido en cuenta el riesgo y las vulnerabilidades, la gestión pública nacional y local que ha adolecido y adolece de la falta de una gestión adecuada del riesgo, en pocas palabras: la falta de una cultura de prevención.

Según el Instituto Internacional para Sistemas de Análisis Avanzado, se ha estimado que Nicaragua "debería esperar perder aproximadamente el 0.4 % de los bienes de capital, que equivale a 240 millones de córdobas (20 millones USD) anualmente por catástrofes naturales, con posibles eventos extremos que alcanzan 9.600 millones de córdobas (800 millones USD) en pérdidas directas", asumiendo que no han sido adoptadas medidas de mitigación. De acuerdo al Plan Regional de Reducción de Desastres de Centroamérica, aprobado por los Presidentes de la región, y que CEPREDENAC cuantificó sobre la base de estimados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el resumen de pérdidas por desastres en Centroamérica alcanza los 14,741 millones de dólares americanos, en los últimos 25 años.

Cerrar estos hoyos o huecos que filtran los recursos en detrimento del crecimiento económico y en el bienestar de la población es una tarea absolutamente esencial para que el país pueda colocarse en una senda sostenida de desarrollo y exige repensar la naturaleza del Estado y el papel del Gobierno en el desarrollo. El papel del Estado como garante de la paz y la seguridad es irrenunciable. Sin esas funciones no hay Estado. Un componente fundamental de la seguridad, entendida de manera integral, es la reducción de los riesgos de desastres.

Para el logro de todos estos objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo incluye como elemento importante el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres y las políticas dirigidas a integrar la gestión del riesgo en la planificación de las inversiones públicas y privadas.

Dentro de las hachones específicas que se incluyen con relación al tema de la mitigación de desastres se incluye: la formulación del Programa Nacional de Gestión del Riesgo, la construcción y equipamiento del Centro de Operaciones de Desastres (CODE), la formulación de un Plan Nacional de Respuesta ante emergen-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

cias. Entre los estudios específicos se destacan el de la vulnerabilidad sísmica en Managua y vulnerabilidad del Río Escondido, así la actualización del Código Nacional de Construcción. Se va a formular una Política de Reasentamientos Involuntarios y el Sistema de Información para la Gestión del Riesgo. Se equiparán 124 Brigadas Municipales de Respuesta y se organizarán Comités Municipales de Prevención, Mitigación y Atención deDesastres, y estructuración de Brigadas, junto con sus planes municipales de respuesta. Se generaran acciones de análisis de riesgo e incorporación de la gestión preventiva en la planificación municipal. También se ejecutará un programa de sensibilización ciudadana para la prevención de desastres. Finalmente se contruirá el Edificio sede del SINAPRED. Estas acciones se enmarcan dentro del proyecto "Reducción de la Vulnerabilidad en Asentamientos Humanos del Municipio de Managua" con la Asociación Internacional de Desarrollo (AIF) con fondos proveídos por el Fondo Japonés para el Desarrollo Social (JSDF)): Construcción de obras de mitigación en varios distritos de la capital y capacitación y organización de comités locales y de distrito de prevención, mitigación y atención de desastres y organización y equipamiento de Brigadas

Estrategia de crecimiento económico: conclusión

Aquí concluye la sección de crecimiento económico basado en la generación de riquezas y empleo a través del fortalecimiento de las relaciones productivas entre los diferentes actores que conforman las cadenas productivas. Si bien éstas relaciones y los insumos productivos requeridos para la expansión de los aglomerados estratégicos son importantes, se ha dicho poco sobre el elemento más importante y crucial del proceso productivo: el capital humano. Si el aumento de la productividad se centra únicamente en la capacidad técnica de la maquinaria y las relaciones entre negocios, la estrategia no habrá cumplido el principal objetivo de generación de riqueza de los trabajadores. La siguiente sección presenta políticas y acciones encaminadas a mejorar el capital humano en el país, procurando no solamente el aumento de sus capacidades productivas sino que además el desarrollo de las herramientas necesarias para la consecución de una vida plena y digna.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas

1 Decreto Presidencial No. 68-2001, de creación de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA).

2 Productos como peces de escama, moluscos y crustáceos, y servicios como la pesca y buceo deportiva y de esparcimiento.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo IV
Hacia una Política Social integral y sostenible

PROPUESTA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMÉRICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El principal objetivo del desarrollo social es que los seres humanos alcancen sus derechos, libertades y condiciones básicas para realizar sus potencialidades humanas de manera plena. Sin embargo la situación de pobreza, desigualdad y exclusión social en que vive la mayoría de los nicaragüenses impide este propósito general. Esta situación no sólo afecta directamente la vida de aquellos que viven en estas condiciones, sino que afecta a toda la sociedad nicaragüense, a su economía y a la estabilidad social y política. La dimensión social es parte integral y básica de las dimensiones económicas y políticas las cuales sólo se pueden dividir en el análisis teórico pero que interactúan simultáneamente en la realidad.

El análisis económico debe reconocer que el factor humano es el recurso más valioso y el fin del bienestar para el cual se produce. El buen o mal uso del recurso humano y su grado de bienestar son por lo tanto una muestra de que tan eficiente es una economía y que tan capaces han sido quienes la han administrado y gobernado. La pobreza y el desempleo son los indicadores más claros de desperdicio y de ineficiencia tanto del aparato productivo como del político, que impiden la integración de la mayoría de los ciudadanos a una vida productiva y a la sociedad de consumo con las condiciones mínimas de una vida digna.

El desarrollo social y la inversión en capital humano a nivel nacional son la condición necesaria para el crecimiento económico sostenible y de largo plazo. Las condiciones sociales son las que determinan el nivel de demanda interna a través de su poder adquisitivo como de productividad, según la capacidad del trabajo determinado por su nivel de educación, capacitación y salud. Son estas condiciones que atraen a la inversión privada tanto nacional como extranjera. Simultáneamente, en lo político, sólo en la medida de que los ciudadanos sean educados y saludables y que éstos reciban los beneficios de una buena administración pública es que podrá existir credibilidad en las instituciones democráticas y condiciones de gobernabilidad.

Nicaragua se encuentra en una crítica disyuntiva histórica para establecer estas condiciones sociales, necesarias para su crecimiento económico y encontrar su camino de desarrollo sostenible. De no hacerlo, las condiciones sociales actuales podrían desembocar en una espiral perversa de deterioro de la gobernabilidad y en consecuencia, mayores niveles de pobreza y exclusión social. Los esfuerzos para el desarrollo social, por lo tanto, deben comenzar inmediatamente para lograr en el mediano plazo las metas trazadas en la ERCERP, sólo que ahora de manera integrada a una estrategia económica productiva nacional y a una política social coordinada y articulada en el territorio.

Los principios fundamentales que guiarán la política social de Nicaragua son los de integralidad, sostenibilidad, doble fo-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

calización, corresponsabilidad participativa, descentralización y equidad, los cuales se explican a continuación:

1. **Integralidad:** la política social al tener diversas dimensiones requiere de un esfuerzo mancomunado de las diferentes entidades gubernamentales, que deben coordinarse y articularse para lograr mayor eficiencia e impacto en el manejo multisectorial. Asimismo, el sector público deberá procurar articular con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación, los esfuerzos para desarrollar una política de responsabilidad social compartida.
2. **Sostenibilidad:** la inversión social no puede ser sólo asistencialista, sino que debe ir acompañada de programas de inversión en capital humano, con énfasis en lo productivo y acceso al crédito y asistencia técnica, que posibilite la inserción al mercado de personas que tradicionalmente han estado marginados. La creación de empleo y de autoempleo de calidad es por lo tanto la mejor forma de darle sostenibilidad a la política social.
3. **Doble Focalización:** la orientación de la inversión social debe basarse, primero, en una selección territorial que considere las zonas del país con mayor potencial productivo ligados a mercados de exportación e internos, donde se pueda generar el mayor número de empleos a partir de la conformación de aglomerados productivos; segundo, en la identificación de los grupos más vulnerables (dentro de esos territorios que requieren de la intervención del Estado para crear las condiciones socio económicas idóneas). No obstante, las zonas de mayor pobreza y vulnerabilidad continuarán siendo atendidas a través de los programas sociales universales, promoviendo además, la emigración a zonas con mayor potencial productivo.
4. **Corresponsabilidad Participativa:** la política social debe ser una responsabilidad compartida por el Estado, los gobiernos locales, la sociedad civil y las personas beneficiarias. Ello requiere de la concertación y de la coordinación de las acciones públicas, privadas y comunitarias con los sujetos de protección en los niveles local, regional y nacional.
5. **Descentralización y municipalización:** la política social requiere avanzar por un proceso de descentralización que conlleve la paulatina transferencia de responsabilidades y recursos a las localidades, la entrega de facultades de control y fiscalización por parte de los individuos y las comunidades, y una mayor eficiencia de la inversión social.
6. **Equidad:** se deberá mejorar el nivel de distribución del ingreso y de la riqueza, ya que se reconoce que una mayor equidad permite un mayor crecimiento económico y una duradera sostenibilidad social y política. Para ello se deberá atender prioritariamente a los grupos más vulnerables y pobres de la población, proveyéndoles un nivel mínimo de servicios sociales para el desarrollo de sus potencialidades y una vida digna.

A dos años de la ejecución de la ERCERP, el nuevo gobierno cuenta con un Plan Nacional de Educación; traducido a Políticas Educativas por el MECD, con una *Ley de la Salud*; con un Programa de Solidaridad que integra en uno solo los programas y acciones para apoyar a los más pobres; con una nueva encuesta sobre el

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

nivel de vida (ENMV 2001); con un censo agropecuario reciente, y con dos evaluaciones anuales del avance de la ejecución de la ERCERP (Informes de Avance I y II); así como el cumplimiento de un programa formal con el FMI que expresa la solidaridad de la comunidad internacional con Nicaragua y el compromiso del gobierno en cumplir con sus acuerdos. Estos avances establecen nuevos derroteros y circunstancias que se incorporan en el presente PND.

De estas evaluaciones y de las perspectivas señaladas se desprenden varias conclusiones básicas alrededor de la ERCERP, que son importantes de aclarar:

1. Que el marco conceptual de la ERCERP refleja una fuerte debilidad con respecto a las metas de crecimiento económico y presenta un sesgo asistencialista en la política social
2. Que la determinación de las prioridades nacionales establecidas en la ERCERP han servido para canalizar los recursos de una manera más ordenada, pero no necesariamente más eficiente
3. Que algunas metas sociales establecidas para el 2005 ya han sido alcanzadas, por lo que es necesario la revisión de estas estimaciones
4. En las mayorías de las metas ha habido avances significativos ligados a los esfuerzos del gobierno, pero estas metas deben analizarse con más detalle para ver su sostenibilidad
5. Que aún permanece mucha rigidez en las fuentes de financiamiento externo, las cuales deberán flexibilizarse gradualmente; y final y principalmente
6. Que la oferta de los servicios sociales no aumentará su eficiencia si no se introducen cambios organizativos y operativos institucionales en la política social, donde se coordinen y articulen las diferentes instituciones a nivel territorial.

Una de las más urgentes acciones que debe enfrentar el gobierno, es por lo tanto mejorar la eficiencia y la equidad de la inversión social pública, lo que significa reducir los costos unitarios de provisión de educación, salud, protección, vivienda, comunicación, energía eléctrica, agua potable, etc. Esto se logrará por medio de: a) reformas que aumenten la eficiencia en cada una de las organizaciones gubernamentales responsables de la política e inversión social y; b) por medio de una mejor coordinación y ejecución a nivel territorial de los programas de inversión pública; c) la revisión a fondo de la asignación de gastos entre distintos componentes de los subsistemas de educación y salud. El gobierno priorizará la inversión en donde pueda beneficiar de manera más eficiente a un mayor número de habitantes. En este sentido, el planteamiento estratégico consiste en aumentar la inversión de servicios y de apoyo social en los territorios, donde se fortalezcan los municipios y se incentivan los aglomerados productivos. Para ello se establecerá una estructura institucional organizativa que articule la política social de manera descentralizada y eficiente, como la que se propone más adelante.

La política social, siguiendo los principios establecidos y los avances realizados hasta la fecha, se conformará de los siguientes componentes, los que constituyen la estructura global de esta sección:

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

1. Una política social articulada con la política macroeconómica (monetaria y fiscal) para prevenir impactos perjudiciales a los grupos más vulnerables, que promueva el empleo y favorezca una redistribución del ingreso y aumente los recursos de inversión pública orientados a estos grupos
2. Una política integral de combate a la pobreza, incorporando a los sectores sociales excluidos al mercado laboral y empresarial fomentando la inversión en capital humano y capital social, de manera coordinada y descentralizada territorialmente
3. Una mayor cobertura y calidad de los servicios sociales básicos universales de educación y salud aumentando la eficiencia en la prestación de estos servicios
4. Una política de protección social que atienda los problemas más urgentes de los grupos más vulnerables y mitigue y prevenga las situaciones de riesgo y vulnerabilidad
5. Una política de ampliación y mejoramiento de la infraestructura social en educación, salud, protección especial, agua, saneamiento y vivienda con nuevas modalidades que permitan una asignación más eficiente y coordinada de la inversión pública.

Situación actual de la pobreza y la desigualdad social

La ERCERP constituye el esfuerzo más reciente por ordenar los datos sobre pobreza y desigualdad de Nicaragua y sus diagnósticos mantienen la vigencia para el desarrollo de la presente Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente otros trabajos puntuales del Banco Mundial, Naciones Unidas, universidades, investigadores individuales y los propios esfuerzos de las entidades gubernamentales contribuyen a elaborar y enriquecer y actualizar el análisis de la problemática social del país que aquí se presenta.

En contraste con muchos otros países, no fue sino hasta la última década que se dio un seguimiento sistemático a los indicadores de pobreza, utilizando metodologías adecuadas, tales como el seguimiento de una muestra de hogares en el tiempo. Los primeros esfuerzos en esta dirección incluyen las EMNV de 1993, 1998 y 2001 que sustentan el actual análisis. También, el censo de población (1995) y la encuesta demográfica y de salud de 1998 y 2001, arrojaron cierta luz sobre los asuntos de la pobreza. El primer censo agrícola de los últimos 27 años, fue completado recientemente y sirvió para actualizar los temas de pobreza y desarrollo rural. Esta información fue crucial para profundizar la estrategia de desarrollo del país y requerirá de un seguimiento permanente y más preciso en el futuro.

La pobreza es un problema multidimensional; pero su definición más común es en términos de los niveles inaceptablemente bajos de ingreso y consumo. Además, la pobreza suele asociarse a necesidades básicas insatisfechas, alta vulnerabilidad a eventos exógenos y falta de oportunidades económicas. Hay varios métodos para estimar la pobreza, entre ellos, los criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los patrones de distribución del ingreso y los índices basados en los agregados de consumo.

En Nicaragua, se han usado las NBI para estimar coeficientes de pobreza basados en un grupo seleccionado de indicadores,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tales como acceso a los servicios de saneamiento, nivel educativo del jefe del hogar, nivel de dependencia y otros. Según este método, los hogares que sólo tienen una necesidad insatisfecha se clasifican como pobres; los que tienen dos o más necesidades insatisfechas se consideran extremadamente pobres. Las NBI son un indicador importante del nivel de pobreza, pero tienden a sobreestimar la pobreza. De este modo, los hogares que no son pobres suelen incluirse dentro de los pobres definidos por nivel de ingreso o consumo; esto tiende a inflar los programas focalizados en la reducción de la pobreza y a erosionar el valor y la eficacia de los recursos disponibles para los que son realmente pobres.

El método de distribución del ingreso clasifica los hogares, con base en sus niveles de ingreso relativo, lo que facilita la determinación de los niveles de pobreza. Sin embargo, este índice también está sujeto a cierto sesgo. Existe la tendencia de que los hogares encuestados no informen todo el monto del ingreso que devengan y que dejen por fuera el ingreso en especie (por ejemplo las cosechas cultivadas y consumidas por los hogares).

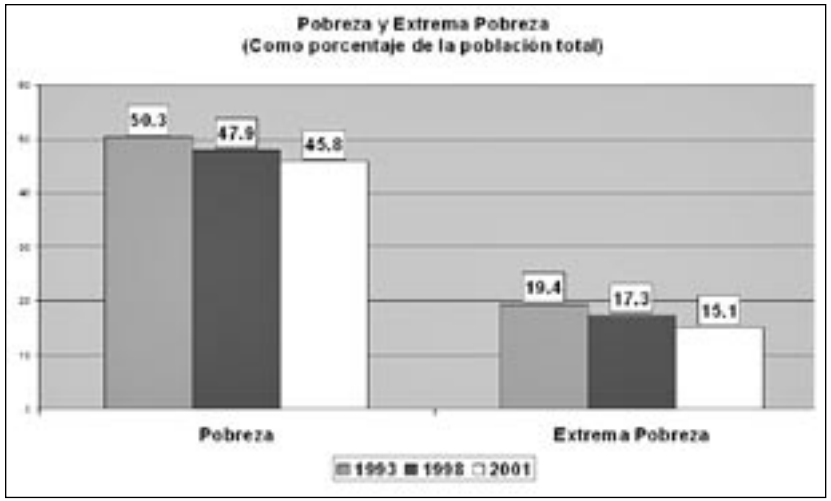
El tercer índice de medición de la pobreza se basa en los niveles relativos de consumo. Se estima la línea de pobreza con base en el gasto anual per cápita necesario para consumir las necesidades mínimas calóricas diarias y un elemento importante en el desarrollo de proyectos de vivienda será la evolución de los aglomerados productivos, a fin de asegurar que la mano de obra empleada en esas zonas posean condiciones de vivienda adecuadas así como de los recursos necesarios para poder adquirir las viviendas. Las municipalidades y los CPS, se encargarán de asegurar la provisión de servicios básicos a éstas localidades de manera integral. Adicionalmente, el INVUR coordinará con otras entidades del gobierno y el programa Solidaridad para el Desarrollo Social el trabajo para obtener más financiamiento para darle soluciones de vivienda a los sectores más pobres.

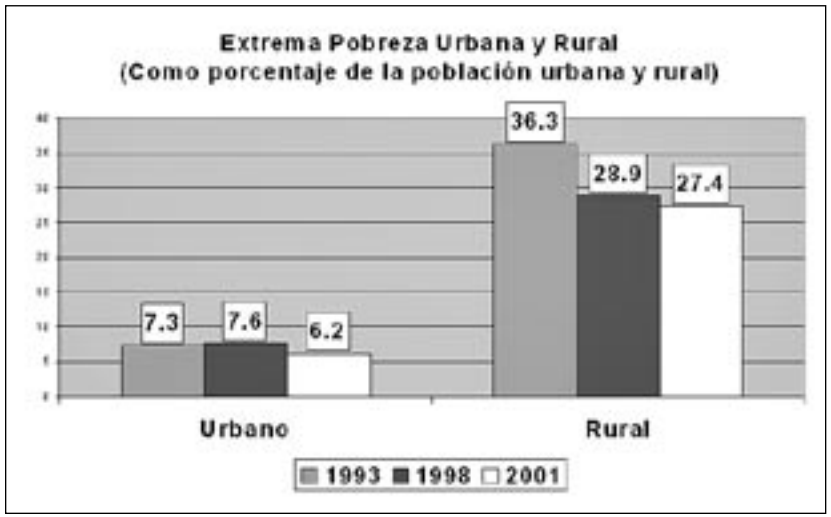
Para adquirir bienes básicos, tales como ropa, techo y transporte3. La línea de pobreza extrema se define como el gasto anual per cápita en alimentos necesarios para cubrir una mínima ingesta calórica diaria, que en Nicaragua es de 2,187 calorías. Este es el método usado para analizar la pobreza en este documento como se describe a continuación.

La evolución de la pobreza

Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina; su PNB per cápita es sólo un tercio del promedio regional. De treinta y tres países latinoamericanos, Nicaragua es el más pobre, después de Haití[4]. Por eso, no es de sorprenderse que, con base en el índice de consumo, casi la mitad (45.8 por ciento) de la población de Nicaragua es pobre. Esto equivale a 2.3 millones de personas, de las cuales, 785,955 (15.1 por ciento) son extremadamente pobres. Medida según el método de distribución del ingreso, la pobreza global es de 51.9 por ciento y la pobreza extrema es 23.2 por ciento. Aunque la incidencia de la pobreza siguió siendo elevada en el 2001, hubo una pequeña reducción, en comparación a 1998. Con base en los niveles relativos de consumo, la pobreza disminuyó 2.1 puntos porcentuales (Gráfico 1), mientras que la de la pobreza extrema cayó 2.2 puntos. Sin embargo, a pe-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org





sar de la disminución relativa en la pobreza, la cantidad absoluta de pobres se mantuvo constante con respecto a 1998.

Los resultados de las encuestas de 1993, 1998 y 2001, muestran grandes diferencias regionales en la incidencia, intensidad y evolución de la pobreza. En términos relativos, la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo abrumadoramente rurales *(Ver Gráficos)*. Dos de cada tres personas en las áreas rurales son pobres, en comparación con una de cada tres en las áreas urbanas. Aunque las áreas rurales mostraron una incidencia elevada de pobreza y de pobreza extrema, en el 2001 experimentaron la mayor disminución, en comparación con 1998, con excepción de la región central rural, donde la pobreza extrema aumentó 1.1 puntos porcentuales y la pobreza extrema 5.7 puntos porcentuales. La reducción de la pobreza rural surge, principalmente, por la producción y consumo de granos básicos y otros alimentos esenciales de autoconsumo. Por el contrario, las zonas de cultivos de exportación, como la región central rural, incrementaron su nivel de pobreza debido a las fuertes bajas en sus precios.

La menor incidencia de pobreza se encuentra en Managua, donde sólo dos de cada diez personas son pobres. La recuperación y la expansión económica del sector servicios en esta ciudad —particularmente el comercio— han contribuido a reducir notablemente la pobreza, en comparación a 1998.

Las áreas rurales no sólo tienen la mayor parte de hogares pobres, sino también tienen la mayor brecha de pobreza[5]. La Costa Atlántica tiene la mayor brecha de pobreza, con el 30 por ciento; la región Central y la del Pacífico también muestran brechas significativas. No obstante, entre 1998 y 2001, hubo una reducción en la brecha nacional de la pobreza, debido principalmente a los ingresos extraordinarios de cooperación internacional para atender los desastres causados por el huracán Mitch. *(Ver Cuadro IV-1).*

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro IV-1. Evolución de la pobreza (En porcentaje de la población)

	EXTREMA POBREZA				POBREZA			
Territorio	1993	1998	2001	Evolución (1998-2001)	1993	1998	2001	Evolución (1998-2001)
Nacional	19.4	17.3	15.1	-2.2	50.3	47.9	45.8	-2.1
Urbana	7.3	7.6	6.2	-1.4	31.9	30.5	30-1	-0.4
Rural	36.3	28.9	27.4	-1.5	76.1	68.5	67.8	-0.7
Managua	5.1	3.1	2.5	-0.6	29.9	18.5	20.2	1.7
Pacífico								
Urbana	6.4	9.8	5.9	-3.9	28.1	39.6	37.2	-2.4
Rural	31.6	24.1	16.3	-7.8	70.7	67.1	56.8	-10.3
Central								
Urbano	15.3	12.2	11.1	-1.1	49.2	39.4	37.6	-1.8
Rural	47.6	32.7	38.4	5.7	84.7	74.0	75.1	1.1
Atlántico								
Urbano	7.9	17.0	13.1	-3.9	35.5	44.4	43.0	-1.4
Rural	30.3	41.4	26.9	-14.5	83.6	79.3	76.7	-2.6

Fuente: INEC/EMNV 1993, 1998 y 2001

En 2001, los pobres tenían que haber aumentado su nivel de gastos en un 17.0 por ciento para llegar a la línea de pobreza, en comparación a un 18.3 por ciento en 1998 *(Cuadro IV-2a)*. Las principales reducciones en la profundidad de la pobreza ocurrieron en áreas rurales, especialmente en las regiones Pacifico Rural y Atlántico Rural. Por otra parte, los pobres de la región Central Rural experimentaron una disminución sustancial de su bienestar. La disminución en la región Central Rural se debe, principalmente, a la crisis económica en algunos departamentos – particularmente Matagalpa y Jinotega – ocasionada por los bajos precios del café.

Sin embargo, aunque los niveles de consumo e ingreso sirven para medir y comparar de una manera simple ciertos parámetros, la pobreza es un fenómeno multidimencional que puede relacionarse con varios factores en que es difícil establecer su causalidad ya que se presenta de manera simultánea como causa y efecto, reproduciendo un círculo vicioso que es necesario romper desde varios frentes. Algunas relaciones de la pobreza con otros factores se explican a continuación para poder ver este problema de manera integral y poder romper los círculos viciosos con las políticas que se proponen posteriormente.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro IV-2. Brecha de pobreza y su evolución (En porcentaje)

	1993	1998	2001	Evolución 1998-2001
Nacional	21.8	18.3	17.0	-1.3
Urbana	10.9	9.9	9.1	-0.8
Rural	37.1	28.3	28.0	-0.3
Managua	9.5	5.1	5.3	0.2
Pacífico				
Urbana	9.4	12.6	9.9	-2.7
Rural	32.3	26.0	19.7	-6.3
Central				
Urbana	19.4	14.3	13.3	-1.0
Rural	45.3	30.9	31.4	0.5
Atlántico				
Urbana	12.1	17.5	14.2	-3.3
Rural	35.9	37.3	29.9	-7.4

Fuente: INEC/EMNV 1993, 1998 y 2001

Cuadro IV-2a. Distribución del consumo en quitiles

	En porcentaje del total agregado de consumo					Razón de consumo entre quintiles				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q2/Q1	Q3/Q2	Q4/Q3	Q5/Q4	Q5/Q1
Urbana	6.1	10.3	14.6	21.1	47.9	1.7	1.4	1.5	2.3	7.8
Rural	7.2	11.9	16.3	22.5	42.1	1.6	1.4	1.4	1.9	5.8
Nacional	5.6	9.8	21.1	21.1	49.2	1.8	1.4	1.5	2.3	8.8

Fuente: INEC/EMNV 2001

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Pobreza y Desigualdad

Nicaragua, igual que gran parte de Latinoamérica, presenta un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Nicaragua se encuentra en el cuartil superior de países del mundo que tienen la mayor disparidad del ingreso, su coeficiente de Gini de 56.0, medido por el ingreso, se acerca al promedio latinoamericano (muy desigual) de 50.8. El 10 por ciento más rico del país tiene un ingreso promedio diecinueve veces mayor que el del 40 por ciento más pobre. Es más, el 10 por ciento más rico recibe el 45 por ciento del ingreso total del país, mientras que el 40 por ciento más pobre recibe sólo el 10 por ciento.

La desigualdad del consumo también permaneció elevada en el 2001. El coeficiente de Gini, medido según el consumo es igual a 43.0. Esto revela la enorme disparidad entre el consumo de los más ricos y el de los más pobres. El 20 por ciento más rico consume el 49.2 por ciento del consumo total del país, mientras que el 20 por ciento más pobre sólo consume el 5.6 por ciento. La disparidad en las áreas rurales es levemente menor que en las áreas urbanas. En las áreas urbanas, el 20 por ciento más rico tiene un nivel de consumo que es ocho veces mayor que el del 20 por ciento más pobre; esta diferencia se reduce a seis veces en las áreas rurales

Los datos disponibles, al mismo tiempo, muestran un acceso desigual a los servicios básicos de infraestructura, entre las áreas urbanas y las rurales. Cerca del 35 por ciento de la población total todavía carece de agua potable y el 15.8 por ciento no tiene ningún acceso a agua segura. Los porcentajes entre los hogares extremadamente pobres, en las áreas rurales, son considerablemente mayores (el 77.3 por ciento carece de agua potable y el 41.5 por ciento carece de agua segura)6. Además, cerca de un tercio de los pobres no tiene ningún acceso a letrinas, el 46.5 por ciento no tiene acceso a la electricidad y el 94 por ciento sólo utiliza leña para cocinar.

Existen dos factores estructurales claves de desigualdad: la falta de acceso al crédito por parte de los sectores productivos de ingresos bajos y medios; y el ordenamiento de los derechos de propiedad de la tierra. La cartera de crédito del sistema financiero nacional está en manos de sólo el 12% de la población mayor de 19 años y el 2.3% de los clientes tienen el 71% de la cartera en dólares la cual representa el 82% del total de la cartera. En cuanto a la tierra el 70% de todas las fincas (que son aproximadamente 295 mil fincas) poseen solamente el 10% del área total en fincas (alrededor de 8 millones de manzanas). Esta distribución da como resultado que aproximadamente un 50% de las fincas en Nicaragua tengan áreas menores que 5 manzanas. En el extremo opuesto, el 6% del número total de las fincas del país poseen el 55% del área en fincas. El coeficiente de Gini en Nicaragua que mide la distribución de la tierra es de 0.75, indicando un alto nivel de desigualdad 1 2.

Adicionalmente, aparte de los problemas de concentración de la tenencia de la tierra, existe una gran incertidumbre y desinformación registral de los derechos de propiedad, lo que inhibe el desarrollo de un mercado de tierras tanto para el desarrollo de la economía productiva rural como de la construcción en las zonas urbanas. Solamente un tercio de las propiedades poseen título registrado y catastrado. Es decir, solamente una de cada

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tres propiedades puede ser transada sin alterar los derechos adquiridos a terceras partes. Los pobres son los más afectados por esta inseguridad, ya que no les permite asegurarse un título en qué respaldar sus derechos ante cualquier disputa. Ambos problemas mencionados de acceso al crédito y acceso a la tierra, se relacionan directamente ya que los títulos de propiedad pueden servir de garantía para acceder al crédito.

La pobreza se reproduce por la desigualdad tanto en el acceso a los servicios sociales básicos como a los activos productivos: capital humano, crédito, tierra con infraestructura y tecnología adecuada, principalmente, reforzando una estructura que impide una mayor movilidad social de los sectores excluidos. Desde un punto de vista económico nacional por lo tanto, la desigualdad y la pobreza representan un uso ineficiente de los recursos por su mala distribución en que por un lado, existe una alta concentración y exceso de recursos productivos, financieros y la tecnología disponible para resolver problemas básicos y por el otro una falta de acceso a los servicios sociales básicos y a activos productivos que mantienen al 46% de la población en niveles de pobreza. Esto impide un desarrollo capitalista moderno basado en el consumo masivo y una competencia dinámica entre varias empresas.

Las fallas de mercados y sus distorsiones en los países menos desarrollados como Nicaragua, dificultan que el crecimiento macroeconómico y el "efecto derrame" sea suficiente para disminuir las disparidades y que se proteja a los sectores más vulnerables. El Estado debe intervenir con políticas correctivas dirigidas a equilibrar la distribución del ingreso y el acceso tanto a los servicios públicos como al capital productivo, a través de programas tributarios más progresivos, una mayor y mejor inversión social pública y programas productivos de generación de empleo y desarrollo comunitario. Complementariamente, se hace condición necesaria lograr una mayor eficiencia en el sector público, para lo cual es fundamental el fortalecimiento institucional y las reformas de las entidades públicas responsables de facilitar el acceso a los servicios públicos y a crear condiciones de mayor productividad y empleo.

Pobreza y Desempleo

La tasa global de desempleo no ha cambiado significativamente entre 1998 y 2001, pues según la encuesta del 2001, es del 11.3 por ciento. Sin embargo, la tasa es mayor en los hogares pobres, pues llega a un máximo del 25.6 por ciento. El gran atraso del mercado de trabajo se refleja en que 46 de cada 100 ocupados a nivel nacional están en el sector informal, la mayoría de ellos (28 de cada 100) en actividades por cuenta propia de muy baja productividad e ingresos. Adicionalmente, 18 de cada 100 están en el sector agrícola tradicional de la pequeña producción campesina e indígena. En síntesis, 64 de cada 100 ocupados se desempeñan en actividades rurales y urbanas muy atrasadas, en ocupaciones precarias con ingresos insuficientes para satisfacer necesidades básicas. El subempleo visible (definido como una oferta de puestos de trabajo menor de 40 horas a la semana) era un tercio del empleo total. Las regiones que tienen las mayores tasas de subempleo visible son el Pacífico y el Atlántico.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La actividad agrícola sigue siendo la principal empleadora en la economía nicaragüense (ocupando cerca de un tercio de la fuerza de trabajo), la mayoría en actividades de muy baja productividad e ingresos de la pequeña producción campesina e indígena. Por ello, uno de cada dos trabajadores agrícolas estaban subempleados con una ocupación precaria por insuficiencia de ingresos o de jornada de trabajo, lo cual es una de las principales determinantes de la pobreza rural, junto a la falta de acceso a la tierra, el tamaño de la propiedad y el capital económico y humano.

Prevalece una estructura ocupacional poco tecnificada y de bajo nivel de escolaridad, en que 57 de cada 100 ocupados a nivel nacional son obreros no calificados y personal de servicio; 5 de cada 10 no tienen educación primaria completa (y de éstos 2 de cada 10 son analfabetas). El déficit en educación es mayor en ciudades pequeñas y en las zonas rurales donde 7 de cada 10 activos no cuentan con más de 5 años de escolaridad (y 3 de cada 10 son analfabetas).

Las mujeres sufren una mayor discriminación económica para conseguir empleo en igualdad de condiciones. Si bien han habido progresos en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, todavía su tasa de participación sigue siendo cerca de la mitad de la correspondiente a los hombres y su inserción ocupacional es mucho más precaria, ya que principalmente encuentran ocupación en el servicio doméstico, la maquila y en las actividades más rezagadas del sector informal (OIT, 2002).3 Prevalecen, además, desventajas en sus oportunidades de acceso a la propiedad de la tierra y medios para producir. Por ello el subempleo entre las mujeres es casi 20 puntos porcentuales más que el correspondiente a los hombres (59% contra 39% respectivamente). La creación de ocupación productiva y bien remunerada para las mujeres sigue siendo un gran desafío de las políticas de empleo, y ello plantea la necesidad de incidir sobre los factores que determinan la demanda de fuerza de trabajo con políticas expansivas, y, además, el pleno cumplimiento de las normas y reglamentos que aseguran la equidad e igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

La cobertura de la seguridad social es deficitaria, ya que sólo el 16% de la fuerza de trabajo (aproximadamente) está cubierta por alguno de los regímenes del la seguridad social (OIT, 2001a).4 Esta brecha es mucho mayor entre la fuerza de trabajo del sector informal, la economía campesina y en ciertas ramas de actividad, que como la agricultura, predomina el trabajo independiente y desprotegido.

El nivel y poder de compra de los salarios e ingresos en Nicaragua sigue siendo el más bajo de Centroamérica (OIT, 1999)5, lo que refleja el deficiente desempeño de la economía, el gran atraso del mercado laboral con preeminencia del sector informal, los deficientes niveles de productividad del capital y el trabajo y las brechas en la educación y competencias de los recursos humanos. Por ello, la política salarial debe incidir sobre los factores determinantes de los salarios y enfrentar el desafío de conciliar la doble dimensión del salario como factor de competitividad de la empresa y fuente principal de satisfacción de necesidades básicas del trabajador y su familia.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Pobreza y Población

El crecimiento demográfico, los cambios en la estructura etaria y las migraciones tanto internas como externas tienen importantes implicaciones para la política pública y el combate contra la pobreza. La condición de pobreza y vulnerabilidad en los hogares nicaragüenses no sólo se debe a que perciben ingresos por debajo de la línea de pobreza o tienen necesidades básicas insatisfechas, sino también porque presentan mayores índices de dependencia, mayores tasas de crecimiento poblacional, más madres adolescentes solteras; además de carecer de la mayoría de los servicios sociales básicos y participación laboral y política.

El ritmo de crecimiento demográfico ha descendido en los últimos cincuenta años en Nicaragua pasando de tener una población menor de 15 años de 48% en 1950 a 43% en el año 2000, siendo actualmente la tasa de crecimiento anual de 2.6% lo que se traduce en cerca de 135,000 nuevos habitantes cada año. Sin embargo esto no afecta por igual a los diferentes grupos sociales: la fecundidad promedio de las mujeres urbanas asciende a 2.6 hijos, mientras las mujeres rurales es de 4.4 hijos por mujer. Asimismo, se observan diferencias en términos de quintiles de pobreza, donde la relación en 1998 era de 37 nacimientos por 1000 en adolescentes del quintil más pobre, frente a 10 nacimientos por 1000 en adolescentes del quintil más rico.

Un elemento importante en el desarrollo de proyectos de vivienda será la evolución de los aglomerados productivos, a fin de asegurar que la mano de obra empleada en esas zonas posean condiciones de vivienda adecuadas, así como los recursos necesarios para poder adquirir las viviendas. Las municipalidades y los CPS, se encargarán de asegurar la provisión de servicios básicos a éstas localidades de manera integral. Adicionalmente, el INVUR coordinará con otras entidades del gobierno y el programa Solidaridad para el Desarrollo Social el trabajo para obtener más financiamiento para darle soluciones de vivienda a los sectores más pobres.

Nicaragua representa tanto desafíos como oportunidades en los próximos 15 años. Por un lado se deberá aumentar la cobertura de los servicios básicos a la creciente población ya que habrá 627 mil más jóvenes en 2015 y las mujeres en edad fértil serán 681 mil más para el mismo año; además se aumentará en 1.7 millones más la población en edad de trabajar. Por otro lado, en los próximos treinta años habrá una disminución de la población dependiente temprana y los adultos mayores aún serán pocos relativamente, favoreciendo así un potencial ahorro familiar y un aumento relativo de la población en edad laboral, produciendo lo que se ha llamado un “bono demográfico”. Sin embargo este bono sólo puede ser aprovechado en la medida que se creen las posibilidades de empleo y se presten los servicios sociales básicos y se atienda especialmente la salud y educación sexual reproductiva de la creciente población joven. De lo contrario el bono se transformará en una hipoteca que perpetuará la pobreza, acentuará la inestabilidad política, económica y social.

Igual de importante para la política pública que la transición demográfica, es la movilidad y desplazamientos de poblaciones tanto a nivel interno como externo del país en busca de mejores oportunidades laborales y condiciones de vida. Nicaragua ha ex-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

perimentado masivas migraciones internas, por la urbanización y el avance hacia la frontera agrícola; y externas, principalmente hacia Costa Rica donde reside el 53% de los nicaragüenses viviendo afuera y a Estados Unidos donde reside el 35%. Uno de cada cinco hogares nicaragüenses recibe alguna remesa del exterior y uno de cada seis tiene algún miembro viviendo de manera permanente en el extranjero. Las remesas familiares en su estimación más conservadora, reprendan cerca del 15% del PIB.6 Ello explica que los hogares que tenían algún miembro residiendo en el exterior en el 2001 en un 48% hayan pasado de pobres a no pobres.

La política de migraciones laborales deberá impulsar mejores condiciones a la fuerza de trabajo en su destino migratorio, basadas en el respeto a sus derechos fundamentales consignados en las normas nacionales e internacionales de trabajo. A estos efectos, se gestionarán convenios de cooperación con los principales países de destino de los migrantes nicaragüenses y se impulsará su reglamentación y puesta en práctica en función del objetivo señalado por parte de embajadas y consulados. Simultáneamente, se desarrollarán servicios de información apropiados para facilitar la movilidad ordenada y segura de los migrantes, tanto a su destino laboral, como en su regreso al país y eventual reinserción en el mercado laboral nicaragüense. Asimismo, se promoverán mejores canales de los ingresos de los migrantes para que éstos se destinen a vivienda y mejores servicios para la comunidad que permanece en Nicaragua con mecanismos de ahorro y préstamo.

Para el Estado y la sociedad nicaragüense, la situación ideal en la materia es propiciar las oportunidades de empleo de calidad en Nicaragua, a fin de minimizar los factores negativos que produce la salida de la fuerza de trabajo del país. Un elemento importante en el desarrollo de proyectos de vivienda será la evolución de los aglomerados productivos, a fin de asegurar que la mano de obra empleada en esas zonas posea condiciones de vivienda adecuadas así como los recursos necesarios para poder adquirir las viviendas. Las municipalidades y los CPS, se encargarán de asegurar la provisión de servicios básicos a estas localidades de manera integral. Adicionalmente, el INVUR coordinará con otras entidades del gobierno y el programa Solidaridad para el Desarrollo Social el trabajo para obtener más financiamiento para darle soluciones de vivienda a los sectores más pobres.

Pobreza y Corrupción

La pobreza, además de caracterizarse por un ingreso inadecuado, también refleja la falta de acceso a servicios públicos de calidad que permitan obtener las condiciones mínimas para el desarrollo humano; la falta de oportunidades y temores al hostigamiento y la marginación; la falta de voz, de representación política y acceso a la información. La corrupción entendida como el abuso del poder, está vinculada directamente a estos problemas y afecta primordialmente a los pobres. Los afecta de manera directa en la medida que incrementa el costo de los servicios públicos y limita su acceso. También distorsiona la credibilidad y la confianza de los pobres en los servicios públicos y autoridades que aceptan pagos indebidos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La corrupción se reproduce en ambientes en que el clientelismo y el favoritismo político están por encima de la justicia. Dado que los pobres carecen de poder y de oportunidades para obtener privilegios de esta forma, son más vulnerables a la extorsión y no pueden tampoco recurrir a los mecanismos de corrupción como forma de resolver sus problemas. Pero la corrupción también afecta más a los pobres de manera indirecta al ser un obstáculo al desarrollo económico, refuerza la inequidad, promueve un uso ineficiente del gasto público. Altos niveles de corrupción pueden ser determinantes para impedir la atracción de inversión extranjera, para la credibilidad de las instituciones, para la adecuada recaudación fiscal y, por lo tanto, para el crecimiento económico.

El problema de la corrupción en Nicaragua se ha hecho más que evidente convirtiéndose en el centro de la atención política debido a su dimensión y acciones tomadas por el Gobierno para eliminarla. Para superar el flagelo que representa la corrupción a nivel financiero, moral y social, se continuarán adoptando las medidas para combatirla, en todos los frentes necesarios: judicial, político, administrativo, educativo y cultural. Para ello será necesario un cumplimiento transparente de un código de ética en la administración pública especialmente en el manejo de los fondos públicos. Consecuentemente, se deberán fortalecer los mecanismos de coordinación, supervisión y fiscalización de la inversión social con las entidades públicas como la Procuradoría y Contraloría General de la República. Asimismo, se pondrá a disposición del público y los medios de comunicación toda aquella información relevante para el estudio de cualquier anomalía que se detecte bajo las normas legales vigentes.

Pobreza y Violencia Intrafamiliar

La violencia intrafamiliar constituye una violación a los derechos humanos más básicos, así como un problema de salud y de seguridad ciudadana, por lo que debe enfocarse de manera integral. Su ocurrencia es de gran magnitud en Nicaragua y se sustenta en una compleja red de estructuras culturales y sociales, lo que dificulta su estudio, prevención y su tratamiento.

Durante el año 2001 en Nicaragua se denunciaron a la Policía Nacional 90,145 delitos con un total de 87,996 víctimas, de las cuales el 45% fueron mujeres. Por otra parte, durante el mismo año en Nicaragua los hogares resultaron muy afectados por la comisión de hechos delictivos, ya que en ellos ocurrió el 43% de los delitos, siendo igual a los ocurridos en la vía pública donde se produjo el 43% y el restante 14% se cometió en diversos centros de trabajo, recreación o estudio. Las denuncias de violencia intrafamiliar y sexual en el 2001 se incrementó un 2% con respecto al año anterior. En 1998 la Encuesta de Demografía y Salud, mostró que una de cada tres mujeres entrevistadas habían sufrido de abuso físico, sexual y emocional.

Se ha demostrado que las víctimas de la violencia intrafamiliar tienen mayores niveles de ausentismo al trabajo, menores niveles de ingreso y, con frecuencia, tienden a repetir patrones de victimización. Sus hijos, a la vez, presentan mayores índices de morbilidad, menores niveles de rendimiento escolar y tienden a repetir patrones de conducta violenta. El stress económico aparece asociado a la violencia intrafamiliar, y ambos son los factores típicamente asociados con la “callejización” de los niños. Entre los menores de 15 años de edad, cuatro de cada diez vive

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

con uno de los padres, y uno de cada diez no vive con ninguno de los padres, debido a la desintegración familiar causada por la violencia intrafamiliar. Según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2000) unos 220,000 niños y niñas no viven con ninguno de sus padres.

Los efectos de la violencia intrafamiliar trascienden el ámbito de la salud física y emocional de las personas y del hogar. Estudios muestran los altos costos económicos de la violencia intrafamiliar tanto a nivel del país (US$30 millones en 1996, según BID-FIDEG, 1997), como en los hogares directamente afectados7. En la actualidad no existen programas integrales que aborden la temática de la violencia intrafamiliar, para lo cual será necesario que instituciones como los Ministerios de la Familia, de Gobernación y el INIM, coordinen esfuerzos para definir políticas y realizar programas conjuntamente.

Empleo y la Articulación de la Política Social y Económica

La mejor estrategia para reducir la pobreza de manera sostenible es la combinación del crecimiento económico conjuntamente con un desarrollo social que permita incrementar el acervo de capital humano y social. El crecimiento económico impulsado por la inversión productiva creará la demanda de fuerza de trabajo y empleos cada vez más calificados, mientras que la inversión social en capital humano y en mejorar las condiciones de vida permitirá suministrar una fuerza laboral saludable y capacitada. Tanto la demanda de empleos como la oferta de fuerza de trabajo calificada son necesarias y complementarias para crear un círculo virtuoso de desarrollo y aspiraciones de superación nacional.

Adicionalmente, como se ha mencionado, el crecimiento económico deberá beneficiar a las grandes mayorías por lo que debe promover la equidad social. Un crecimiento económico que no tome en cuenta la distribución del ingreso y la riqueza, no será sostenible en el largo plazo. Asimismo, la inversión en capital humano sin un crecimiento económico que absorba a la mano de obra calificada, se puede tornar en un gasto y en una mayor emigración. Por lo tanto, el crecimiento económico y el desarrollo del capital humano y social deben acompañarse y articularse en políticas consistentes y sostenibles.

Dadas las condiciones de hoy en Nicaragua, la política de generación de empleo entendida tanto desde el punto de vista de la demanda (inversión productiva) como de la oferta (inversión en capital humano), es el principal objetivo tanto de la política económica como de la política social respectivamente. El crecimiento de la economía producido por un buen entorno macroeconómico y la inversión social, deben articularse para que los objetivos de crecimiento económico beneficien a la mayoría de la población potenciando la productividad y las utilidades tanto de las grandes empresas como de las pequeñas y medianas. Se aumentará así la base de ingresos salariales al incorporar a los desocupados o subocupados (sector informal) al mercado laboral formal sirviendo un triple propósito: i) la reactivación económica ii) la prestación de más y mejores servicios sociales y iii) la recaudación de mayores ingresos fiscales que reforzarían a la vez la

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

inversión pública como instrumento de reactivación económica y desarrollo social, creando un efecto multiplicador positivo.

La política de empleo desde el punto de vista de la demanda como de la oferta debe ser consistente y coordinada entre los sectores y entidades involucradas. Los tres componentes dentro de los cuales se incluyen algunas políticas más específicas son:

Políticas de estímulo a la demanda de fuerza de trabajo a través de:

1. Una política macroeconómica que garantice la estabilidad y promueva la competitividad del sector privado a través de la inversión pública y una política tributaria transparente y equitativa. Se propone aumentar gradualmente la inversión pública, convirtiéndola en un instrumento fundamental de apalancamiento de la inversión privada y nuevos préstamos productivos como motor del crecimiento económico y desarrollo en vez de ser la variable de ajuste fiscal que debe disminuirse. Es necesario establecer mecanismos de acoplamiento ex ante entre la inversión privada y la pública , a fin de lograr una mejor relación inversión/PIB
2. La inversión pública en infraestructura como carreteras, saneamiento, agua potable, centros de educación, salud y vivienda, será de vital importancia para la creación de empleos que facilite la formación de aglomerados productivos según delineado en el apartado sobre desarrollo económico, y facilitará los servicios sociales alrededor de estos aglomerados.
3. La inversión pública de apoyo a proyectos productivos comunitarios serán un gran complemento a la inversión en servicios sociales básicos y ayudará a la creación de empleos a nivel local. Estos deberán ser acompañados por la asistencia técnica y crédito para la creación de micros, pequeñas y medianas empresas (PYMES) y otras formas de organizaciones que se adecuen a las características de la comunidad y a la posibilidad de ligarlas a empresas del sector formal más dinámicas, prestando especial atención a las necesidades y potencialidades de emprendimiento de las mujeres.
4. Una política monetaria pasiva que facilite una política crediticia más activa y conduzca a una reducción significativa de las tasas de interés. Se proponen establecer líneas de créditos especiales para programas de interés social especialmente para vivienda. Será necesario buscar las formas institucionales más adecuadas para el manejo del crédito, subsidiando los costos de transacción y el manejo del riesgo moral, las cuales podrá desarrollarse a través de la banca de segundo piso y otras instituciones financieras privadas.
5. Una integración al mercado internacional a través de la promoción de las exportaciones y atracción de inversiones. Los acuerdos de libre comercio serán instrumentos fundamentales para lograr este objetivo pero deberán complementarse con políticas de intervención directa en la promoción de exportaciones que incluyan a los pequeños y medianos productores y que la atracción de inversiones favorezca y se vincule con empresas nacionales. La promoción de exportaciones deberá basarse en la demanda importable por parte de los países más ricos más que en la capacidad productiva existente

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Políticas para mejorar las condiciones de oferta de la fuerza de trabajo por medio de:

1. Políticas de capacitación y formación que mejoren los conocimientos, capacidades, habilidades e ingresos de la fuerza laboral, de acuerdo a las necesidades de los mercados que se generen alrededor de los aglomerados productivos. MECD en conjunto con INATEC y otros centros de capacitación deberán readecuarse a suplir las necesidades de estos aglomerados económicos y desarrollar programas especiales para los segmentos de fuerza laboral más atrasados del campo y la ciudad (sector informal y economía campesina), al igual que la fuerza de trabajo desempleada con programas de educación técnica media, a fin de potenciar la capacidad de respuesta del sistema frente a los requerimientos del mercado y las necesidades de la población.
2. Incentivar la inversión privada de las empresas en capacitación técnica. La inversión privada en capacitación, redundará en una mayor productividad de las empresas a través de una mejor preparación de los recursos humanos calificados y a los trabajadores con mayores posibilidades de progreso laboral y condiciones de estabilidad en el empleo. Como parte de esta política, el Ministerio del Trabajo alentará el uso del convenio colectivo de trabajo para la negociación de programas de capacitación en las empresas y centros especializados.
3. Programas de educación y de desarrollo de destrezas de la fuerza de trabajo, como los desarrollados ya por el MECD, deberán de ampliarse para mejorar la adquisición de competencias que le permitan en el corto plazo una inserción ocupacional rápida. Se establecerá como meta, elevar el nivel educativo de los trabajadores interesados, al menos a seis (6) años de escolaridad.
4. Programas de alfabetización y educación de la fuerza de trabajo que mejore las posibilidades de adquirir competencias que le permitan en el corto plazo una inserción ocupacional rápida. Se deberá emprender una campaña masiva de sensibilización y orientación, para alfabetizar la fuerza de trabajo sin instrucción, y, además, se establecerá como meta, elevar el nivel educativo de los trabajadores interesados, al menos a seis años de escolaridad. El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, dentro de sus prioridades coordinará con Centros de Formación Superior la realización de prácticas profesionales orientadas a alfabetizar y apoyar el proceso educativo de los grupos más pobres, para lo cual procurará los incentivos necesarios.
5. Ajustar los programas de educación primaria y secundaria en función de las ventajas absolutas de los aglomerados productivos en las localidades. La educación primaria y secundaria, si bien debe tener una base común a nivel nacional, también deberá tener una especificidad particular determinada por las características regionales (productivas y culturales). Esto permitirá ir desarrollando una división del trabajo y mayores habilidades desde estos niveles educativos.

Políticas para mejorar el marco institucional y legal del mercado de trabajo

1. Modernización e integración de los servicios de empleo por medio de políticas de información e intermediación del

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

mercado de trabajo que ayude a la orientación y capacitación ocupacional. Se podrá integrar los servicios públicos de empleo con otras agencias privadas de colocación, particularmente las no lucrativas. El Ministerio del Trabajo impulsará la constitución y armonización de agencias de empleo o bolsas de trabajo en los principales gremios de empleadores y trabajadores en todo el país, aprovechando la Red de Protección Social y los Centros de Desarrollo Social.

2. Una política general de salarios que mejore las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias acorde con niveles crecientes de productividad y competitividad de las empresas y la economía en su conjunto
3. Una política de salario mínimo que tome en cuenta las necesidades mínimas de vida de la familia nicaragüense y los factores de productividad y competitividad de la economía.
4. Una política de seguridad social que aumente la cobertura en los distintos tamaños de empresas y segmentos productivos, teniendo en cuenta las restricciones y posibilidades actuariales del seguro social y la capacidad de aporte contributivo de los distintos sectores. En esta línea, se seguirá un proceso de inspección y supervisión estrecho para asegurar el cumplimiento de las contribuciones a la seguridad social, a fin de hacer cumplir la ley; y se evaluará con los gremios de microempresas y unidades económicas del sector informal, la posibilidad de establecer coberturas opcionales de seguridad social, de acuerdo a su capacidad de pago.
5. Una política de seguridad y salud ocupacional, sobre todo en actividades identificadas como prioritarias por los interlocutores sociales. Se avanzará en el desarrollo de sistemas de información sobre accidentes y enfermedades de trabajo, así como de leyes y reglamentos actualizados en la materia. Se pondrán en marcha programas de capacitación que mejoren las competencias técnicas y recursos materiales de la inspección y otros responsables de la prevención de riesgos en el trabajo.
6. Se deberá promover la Ley de servicio civil en el sector público, que permita una mayor estabilidad laboral y al mismo tiempo incentive una mayor productividad de los servidores públicos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El Enfoque Integral de Reducción de Pobreza y la Protección Social a Grupos en Situación de Vulnerabilidad

El Enfoque Integral de Reducción de Pobreza

Como se ha mencionado, la pobreza es un fenómeno multidimensional y está asociado tanto a problemas coyunturales como estructurales, lo que conlleva a distinguir sus características temporales de las crónicas. La dimensión temporal es producto de ciclos económicos y eventos inesperados que afectan aún más los bajos niveles de bienestar de la población en situación de pobreza. La dimensión crónica obedece a varios factores estructurales, económicos, sociales, culturales y políticos, como los que se han mencionado anteriormente: desempleo, desigualdad, falta de acceso a los servicios sociales y activos productivos y también a costumbres culturales que se convierten en patologías sociales, como la violencia intrafamiliar. Todos estos factores se transmiten generacionalmente produciendo un círculo perverso que impide a los pobres salir de esta condición. Por lo tanto, el enfoque integral de reducción de pobreza y protección a grupos en situación de vulnerabilidad, debe combinar diferentes niveles de acciones (temporales, asistencialistas, universales y productivas) de acuerdo a las características que se presenten en un territorio dado.

Los esfuerzos desarrollados anteriormente no fueron suficientes para reducir la pobreza por la falta de un enfoque integral y sostenible que articule los esfuerzos de las diferentes instituciones del Estado para encarar globalmente esta problemática. Cada institución ha desarrollado diferentes programas de combate a la pobreza, con características puramente asistencialistas y sin una planificación ni ejecución coordinada que permitiera mayor eficiencia y reducción efectiva de la pobreza. Menos aún, nunca se concibió un enfoque territorial donde se priorizara la inversión pública basada en la doble focalización como en la presente estrategia.

Adicionalmente, la política social por lo general se ha subordinado a las políticas de ajustes macroeconómicos, las cuales son de naturaleza recesiva y de corto plazo al tener que recortar el gasto público. Si bien estas políticas son necesarias para establecer la estabilidad macroeconómica, tienen un grave impacto cuando persisten e impiden la inversión en capital humano y la inserción a la actividad productiva, lo cual redunda en la misma estabilidad y posibilidades de crecimiento económico de largo plazo.

Por lo tanto en este PND además de una política social y económica articulada alrededor del empleo y la inversión en capital humano, se propone la definición del Sistema Nacional de Protección y Desarrollo Social que incluye:

1. La Política de Protección a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, la cual definirá las líneas estratégicas y el marco institucional de las acciones de protección e inclusión que se realizan tanto desde los sectores especializados (i.e., salud,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

educación, vivienda, seguridad alimentaria, protección especial, seguridad ciudadana, entre otros), como desde acciones programáticas integradas dirigidas a combatir la pobreza y atender a los sectores más vulnerables

2. La conformación del Programa de Solidaridad, que tiene como objetivo integrar y articular la inversión social y las acciones de combate a la pobreza de las diferentes instituciones del sector social.

La Política de Protección a Grupos en Situación de Vulnerabilidad

La política de protección a grupos en situación de vulnerabilidad complementa la inversión en capital humano y las políticas de empleo atendiendo a la población más desprotegida, la cual requiere de asistencia social especial y programas de rehabilitación y prevención que contengan e incorporen a estos grupos a una vida digna y productiva.

La definición del Sistema de Protección e inclusión de nuestros grupos vulnerables ha sido lento, en parte por la baja capacidad de medición de impacto y de eficiencia de los programas existentes en esta área, y en parte por la necesidad de identificar y de alcanzar acuerdos respecto a qué riesgos no vamos a tolerar. Esta es una decisión ineludible, dada la escasez de recursos frente a una gama muy amplia de vulnerabilidades y riesgos, y los requerimientos de apoyo a la inversión para el desarrollo económico.

Las acciones tradicionales del gobierno de protección a grupos vulnerables, se han caracterizado por basarse en un concepto de asistencia social asociado exclusivamente a derechos humanos básicos, realizadas desde un frágil contexto institucional, con baja cobertura y problemas de duplicación en la entrega de beneficios, exclusión de grupos relevantes e inclusión de beneficiarios cuya situación no requiere de la asistencia social, convirtiéndose con frecuencia en un binomio vicioso de paternalismo y dependencia. Adicionalmente, la escasa medición de resultados ha albergado esquemas costosos de atención, entrega de beneficios que no son relevantes para la superación de la problemática específica que se busca atender y, por tanto, escaso impacto de las acciones.

La protección a grupos en situación de vulnerabilidad debe entenderse como el conjunto de políticas, programas y acciones públicas, privadas y comunitarias, que previenen y habilitan a aquellas personas, hogares y comunidades que, por su situación de vulnerabilidad y exclusión, no tienen o están en riesgo de perder niveles básicos de bienestar.

Este concepto propuesto en el nuevo esquema de desarrollo, orienta la atención hacia evitar el deterioro o recuperar las capacidades humanas y productivas de las personas que enfrentan riesgos, o que se encuentran en situaciones de crisis. La protección se orienta a la superación sostenible de los riesgos y crisis sociales, por lo que se plantean esquemas temporales, selectivos y diferenciados de atención, dependiendo de la naturaleza del problema que se enfrenta. Las acciones de protección apoyan a personas, familias o comunidades en momentos de crisis, buscando dar el empuje para que restablezcan su bienestar, evitando el deterioro ulterior del capital humano, especialmente de niños

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

y jóvenes, así como del capital físico requerido para actividades productivas y laborales. La protección a grupos vulnerables tiene perspectiva de inversión en capital humano y social, que incluye activos físicos y patrimoniales básicos con retornos a mediano y largo plazo.

La protección a grupos en situación de vulnerabilidad propone como estrategia la gestión del riesgo. Este concepto coadyuva a identificar, prevenir y mitigar aquellas amenazas que fortalecen la vulnerabilidad y la exclusión social. La política de protección incorpora el riesgo en la medida en que desarrollan las capacidades públicas y privadas para reaccionar frente a la probabilidad o las consecuencias de eventos inesperados, fenómenos cíclicos o riesgos idiosincráticos. El riesgo social se entenderá como aquellos factores externos e internos que amenazan los procesos de integración social de las personas, mientras que vulnerabilidad social se entenderá por la dificultad que tienen las personas, hogares y comunidades, para incorporarse a partir de sus propias capacidades en un proceso dinámico y sustentable de desarrollo.

La noción de niveles básicos de bienestar manifiesta el umbral mínimo socialmente aceptable de seguridad, en el sentido en que por debajo de ese umbral se amenazan los derechos de las personas; siendo evidente que ésta es la población objetivo de la Política de Protección Social. Estos umbrales deben ser identificados sobre la base de parámetros técnicos objetivos, universales y de fácil aplicación.

El concepto de protección vinculado al paradigma de la gestión social del riesgo, establece una clara diferencia entre protección y el asistencialismo social. El asistencialismo social es una forma unilateral de atención de los problemas, fundamentado en el paternalismo estatal en que no se dan las facultades necesarias a los grupos afectados para integrarse con sus propias capacidades a la vida productiva.

El asistencialismo es insostenible financieramente para el Estado, y la atención a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad extrema que requieren de atención pero que carecen de posibilidades de recuperación, se financiará fundamentalmente a través de la solidaridad y el humanitarismo. Corresponde al Estado coordinar las acciones requeridas para el cumplimiento de los derechos humanos básicos de las personas. Por el contrario, la protección a grupos en situación de vulnerabilidad como política de empoderamiento, oportunidades y seguridad, es una responsabilidad compartida por la sociedad en su conjunto, basada en una solidaridad activa y una visión humanista centrada en las capacidades de las personas entendidas como sujetos, no sólo receptores de la caridad, sino ciudadanos activos con capacidad de respuesta en la medida que tengan oportunidades de superación.

En resumen, la política de protección social se orienta tanto a mitigar el riesgo como a desarrollar las capacidades productivas del capital humano y social, enfocándose tanto en la superación de la vulnerabilidad como en la inserción sostenible de la población pobre al mercado. El objetivo final es la inclusión social, apoyando a las personas, hogares y comunidades, a ser parte del colectivo social que accede con mayores oportunidades tanto a los bienes y servicios de uso y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

consumo básicos, como al capital productivo para la efectiva integración social.

El Programa Solidaridad para el Desarrollo y La Nueva Estructura Institucional Requerida

Para corregir las errores anteriores, se ha concebido el Programa de Solidaridad para el Desarrollo que tiene como principal objetivo coordinar y articular intersectorialmente los programas relacionados al combate a la pobreza y la protección social. Este programa será conducido por el Ministerio de la Familia en concordancia con las diferentes organizaciones estatales. La entidad de Coordinación Nacional de Protección y Desarrollo Social establecerá las políticas y los mecanismos de planificación para articular todos los programas relacionados con reducción de pobreza y atención a grupos vulnerables. Coordinará tanto las políticas como la planificación de la inversión en infraestructura social que demanden las comunidades y que suministran los ministerios y otras entidades gubernamentales que ejecutan proyectos sociales relacionados a la reducción de la pobreza, como el FISE. De esta forma se aumentará la eficiencia de la inversión social generando economías de escala y una mejor división del trabajo en la gestión de los proyectos bajo una sola cabeza rectora.

Se han definido las siguientes categorías de proyectos que integrarán esta red:

1. Los Proyectos de Atención Social Inmediata y Temporal que entregan a la población en situación de crisis, bienes y servicios de consumo privado en los campos de la asistencia alimentaria y nutricional, empleo de emergencia, soluciones habitacionales, atención médico-sanitaria y protección especial
2. Los Proyectos de Atención Social Básica de acceso a los servicios públicos de atención universal, como la atención de la salud, la educación, el saneamiento básico y la infraestructura que estos requieren
3. Los Proyectos de Desarrollo de Capital Humano y Social Productivo orientados a brindar capacitación y asistencia técnica para desarrollar las capacidades productivas comunitarias a través del crédito, la transferencia tecnológica y organizaciones productivas y comerciales
4. Los Proyectos de Protección Especial de los grupos en situación de riesgo social por problemas complejos de abandono, explotación sexual, comercial, adicciones, incorporación precoz al trabajo, conflictos armados, desastres naturales o ecológicos, tráfico de niños y niñas, discapacidad física o mental, violencia intrafamiliar, en el marco de las regulaciones existentes.

Este enfoque integral requerirá una reorganización institucional que centralice y coordine las políticas y descentralice la ejecución de los programas en los territorios, con una activa participación de los beneficiarios y gobiernos locales. La entidad de Coordinación Nacional operativizará los lineamientos estratégicos del Gabinete Social, planificando, coordinando y articulando los programas de las distintas entidades gubernamentales a través de una red de Centros de Desarrollo Social (CEDES). Los CEDES actuarán a nivel regional o departamental, y coordinarán las acciones y políticas sociales; y los Centros Proveedores de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Servicios (CPS) ubicados en los municipios atenderán a las localidades específicas: pueblos, aldeas, villas y comunidades donde se identifican las necesidades y se suministrarán los servicios a los beneficiarios respondiendo a los lineamientos de los CEDES.

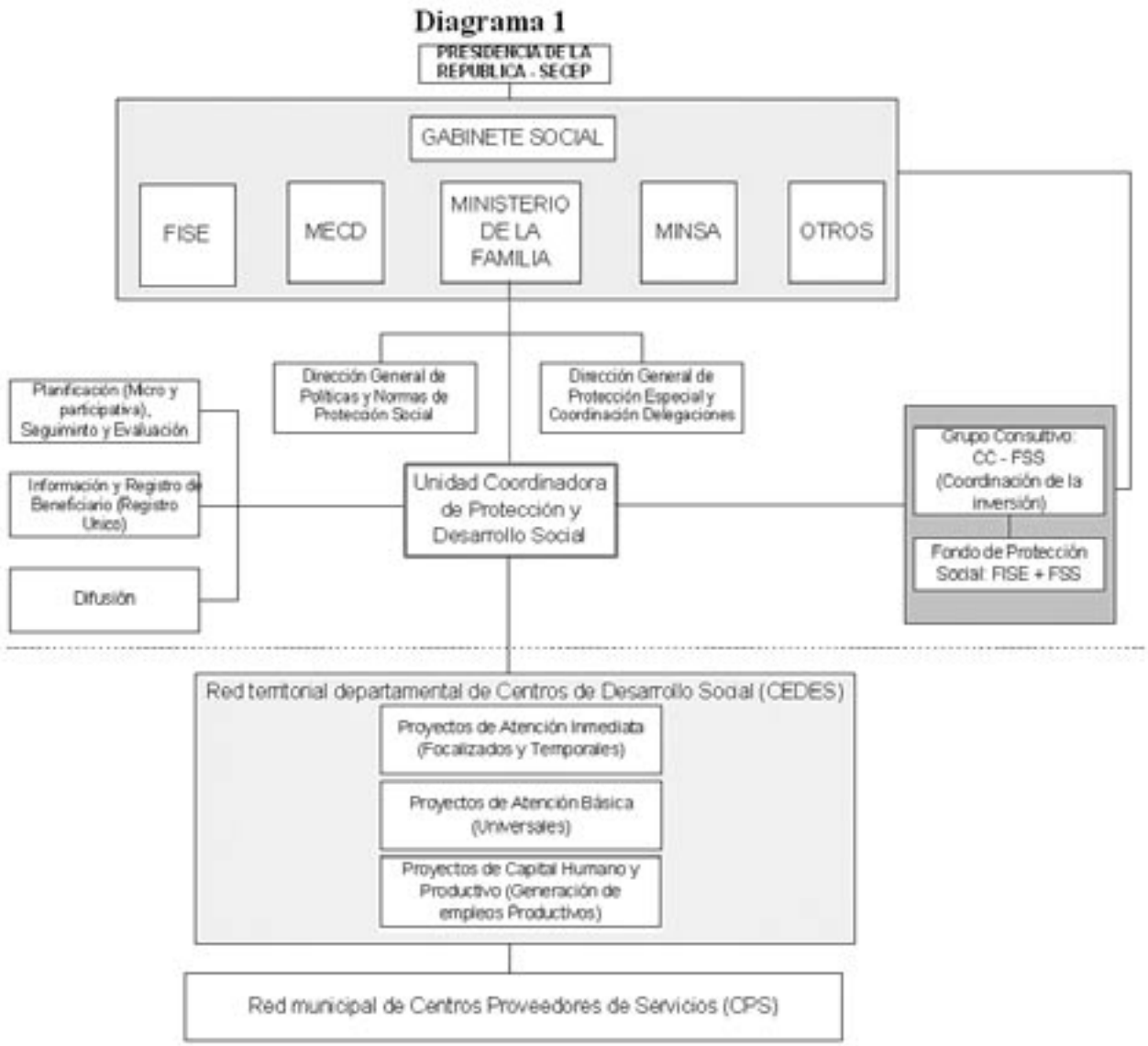
Se aprovecharán las estructuras existentes de los gobiernos locales para llevar a cabo las acciones interinstitucionales que demanda una ejecución eficiente y planificada multisectorialmente de la inversión social pública. En algunos proyectos orientados a la generación de empleo y actividades productivas, los CEDES tendrán también que articularse con los Centros de Desarrollo Productivos (CEDEP).

Los CEDES y CPS persiguen mejorar las razones de costo-beneficio de la gestión pública social, a través de una reorganización institucional más eficiente y conectada a la comunidad, aprovechando economías de escala y externalidades de todos los servicios sociales. Por ser una estrategia de tipo territorial, los CPS se adaptan a la estrategia de crecimiento económico propuesta en este Plan Estratégico al responder a las necesidades particulares de cada localidad. Se espera que con la puesta en marcha de estos centros, se puedan ampliar las capacidades y opciones de las familias para acceder a los servicios sociales básicos. Desde el punto de vista administrativo, tanto los CEDES como los CPS constituyen una propuesta fundada en criterios imparciales, objetivos y encaminados estrictamente a la atención de las necesidades sociales incluyendo a los grupos más vulnerables, aislados y dispersos.

Solidaridad para el Desarrollo contará con Planes Operativos Anuales (POA) para regiones o departamentos de manera articulada entre todas las organizaciones del sector social y aquellas que tengan programas de reducción de la pobreza. De acuerdo con compromisos de gestión suscritos, los cuales estarán basados en indicadores de desempeño, metas y resultados esperados, se podrá monitorear y evaluar la eficiencia y efectividad de la inversión pública de manera más precisa. Los POA constituyen un instrumento que vincula el esfuerzo de corto plazo con la proyección de mediano y largo plazo en un territorio específico, con la participación interinstitucional e intersectorial. De esta forma los POA establecerán un paquete integrado de servicios de atención, en concordancia con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), preparados conforme al Sistema de Planificación Municipal (SPM), que impulsa INIFOM y otras instituciones que desarrollan procesos participativos, tales como FISE e IDR, a través de sus diferentes proyectos. Asimismo servirán par vincular las necesidades de inversión social según las características y necesidades de los aglomerados productivos establecidos en los CEDEP.

La estructura organizacional que se propone en el digrama siguiente pretende fortalecer la eficiencia en la inversión social y su coordinación coherente, introduciendo innovaciones institucionales y funcionamientos en el territorio de programas y proyectos de Atención Inmediata (Focalizados y temporales), de Atención básica (Universales) y de Capital Humano y Productivo (Empleo), en que se pueda identificar y registrar a los beneficiarios, planificar integralmente, darle seguimiento y evaluación sectorial, y brindar y divulgar información de lo actuado por el sector social.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Política Social Sectorial

Además de una política social y económica articulada y un enfoque global e integrador de la política de protección y combate a la pobreza, cada uno de los sectores sociales tiene su propia política específica, las que se complementan entre sí generando sinergias y un mayor nivel de eficiencia en la inversión social en la medida que se coordinen y se articulen. Para cada sector se plantean los principales retos así como las reformas institucionales propuestas para mejorar su eficiencia en el suministro de sus servicios y los lineamientos programáticos de sus políticas.

— EDUCACIÓN —

Aspectos Globales

La educación es un elemento clave para el incremento de la productividad y la competitividad económica, así como para la sostenibilidad social y política de un país como Nicaragua. La educación es un factor trascendental para la movilidad social y la reducción de la pobreza en el largo plazo y constituye junto con la salud el mayor acervo de capital humano. No obstante, la educación no puede ser analizada únicamente como factor causal de la pobreza, sino también como su consecuencia, pues la educación por sí sola no garantiza la superación de las condiciones de pobreza y exclusión. La educación es un proceso de transformación del recurso humano, que a su vez requiere de otras condiciones como buena alimentación, vivienda, fácil acceso a los centros educativos y una buena calidad de la enseñanza que procure una transformación real y productiva del recurso humano; de lo contrario la educación se convierte en una actividad poco estimulante y de baja rentabilidad.

Limitaciones del Sector Educación

Son de sobra conocida las enormes deficiencias que actualmente sufre el sistema educativo nacional, pero algunas cifras son tan alarmantes que es necesario recordarlas. Un 72 por ciento de la población en edad más productiva no posee educación secundaria completa. El sistema en todos sus niveles sufre de una insuficiencia elevada del 34 por ciento, lo que implica que 823 mil jóvenes se encuentran fuera del sistema educativo global. Esta insuficiencia llega al 60 por ciento en el caso de la educación secundaria y a un 72 por ciento para la educación preescolar. Si bien las matrículas en cada nivel han aumentado, no ha sido lo suficiente para atender el crecimiento natural de la población. La deserción es también un problema agobiante, especialmente en las Regiones Autónomas y en el Centro-Norte.

Según los últimos datos de la encuesta de nivel de vida, el porcentaje de niños que no van a la escuela es seis veces mayor en hogares pobres que en hogares no pobres, lo que necesariamente

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

fortalece el circulo vicioso de pobreza y falta de educación. Los servicios a los centros son deficientes, un 29 por ciento de los centros carecen de agua, un 68 por ciento no tienen electricidad y un 75 por ciento carecen de los requisitos fundamentales para la enseñanza. A esto se agregan las difíciles condiciones salariales del magisterio, los que en promedio sólo pueden pagar un 66 por ciento de la canasta básica. Como país, Nicaragua es el que menos gasta en educación como porcentaje del PIB (1.13%) en la región Centroamericana, que tiene un promedio de 3.78 por ciento.

En pocas palabras, el sistema educativo en Nicaragua se ha caracterizado por los rezagos generados por los problemas de recursos, la inequidad, por ser un sistema en el que los más pobres están siendo excluidos, por el desbalance particularmente en lo referente a las partidas presupuestarias que no corresponden con la población en cada nivel, y, finalmente, por una calidad deficiente por la falta de relevancia, infraestructura, currículo, prácticas pedagógicas, docentes y materiales didácticos. Todo esto se traduce en un capital social y humano bajo.

Lineamientos Estratégicos

Dada las actuales restricciones la estrategia en lo educativo incluye los siguientes lineamientos básicos: incrementar la cobertura de la educación, diversificarla y flexibilizar la oferta educativa, mejorar la calidad de la educación a través de una mayor relevancia y pertinencia de la enseñanza, modernizar el sector y profundizar el proceso de descentralización del sistema a nivel departamental y municipal y centros escolares. El mejoramiento del sistema educativo pasará necesariamente por cambiar la visión estática por una dinámica, en la que los currículos sean adaptados a las necesidades de capacitar a una mano de obra eficiente. Para contrarrestar el rezago existente es necesario ampliar la cobertura a adultos con educación primaria completa a través de programas presenciales, por encuentro y a distancia. En este sentido la articulación con el sector privado es esencial.

La aprobación de la Ley de Participación Educativa en marzo del 2002, brindó al MECD la oportunidad de profundizar el proceso de la descentralización de la gestión educativa que esta institución inició a comienzos de los años noventa. Lo anterior hace que este Ministerio tenga una experiencia acumulada en el área de gestión descentralizada contando en la actualidad con 137 delegaciones municipales y un 60% de centros educativos bajo el régimen de participación educativa.

La municipalización educativa es un paso más hacia adelante en el proceso de descentralización, en el cual se tansforma el rol del MECD convirtiéndose éste en un ente rector, normador, facilitador y evaluador de la educación y consecuentemente con ello, delega las funciones administrativas y técnicas a los municipios; transfiriendo a éstos los recursos y responsabilidades en la gestión educativa a nivel local.

Generalizar y fortalecer el régimen de participación educativa, adecuar el sistema educativo a las necesidades locales y hacer de la Educación la estrategia fundamental del desarrollo local son objetivos que persigue la descentralización municipal.

La municipalización educativa será un proceso gradual durante el cual el MECD realizará covenios con las alcadías, traspasará el derecho de propiedad de los centros escolares incorpo-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

rados al régimen de participación educativa y garantizará los gastos operativos de éstos. De igual manera, el MECD traspasará los recursos humanos, físicos y financieros de las delegaciones municipales del MECD y capacitará al personal de las Alcaldías en las nuevas competencias que se le deleguen.

Para reducir la inequidad, la política persigue mejorar la cobertura priorizando a los más pobres. Por el lado de la oferta se pretende la adaptación y el uso de tecnologías como el radio y la televisión para lograr una mayor cobertura. Asimismo, se continuará con la construcción y rehabilitación de escuelas, el complemento alimenticio, el fortalecimiento de la educación bilingüe, un mejor uso del mapa escolar y una atención prioritaria en zonas de pobreza y con potencial productivo como Matagalpa y la Costa Atlántica. Por el lado de la demanda se buscará fortalecerla mediante subsidios directos y la educación a los padres de familia y miembros de la comunidad.

Para contrarrestar el desbalance en la asignación de recursos y los diferentes niveles de matrícula entre primaria, secundaria y universitaria, la política persigue diversificar las opciones de salidas lateras a cada uno de los niveles educativos. Por ejemplo, se buscará un currículo diversificado, bachilleratos tecnológicos, centros tecnológicos superiores y medios que se adapten a las características productivas de las regiones. Esto tendrá como objetivo la ampliación de las destrezas laborales básicas y el trabajo en equipo. De nuevo, la retroalimentación del sector privado será de vital importancia para lograr estos objetivos.

La política educativa incluye además una reforma educativa que haga la educación más adecuada y pertinente, con currículos flexibles y contextualizados, que fomente el pensamiento crítico, creativo, cooperador e innovador. Se persigue que la educación prepare a los individuos para el mercados de trabajo por lo que se deberán adecuar la formación educativa con la creación de fuentes de trabajo lo cual requiere de una mayor coordinación entre los Ministerios de Educación y Trabajo como también con el sector privado.

En la resolución de uno de los mayores problemas que es la baja calidad de la educación, se persigue aumentar las relaciones alumno/maestro, fortalecer el Sistema Nacional de Supervisión y Evaluación Integral de la Calidad, mejorar los sistemas de información, acompañado de una expansión de la infraestructura, las plazas de maestros y los educadores comunitarios. Se capacitará a los directores en gerencia educativa y se buscará una mayor incidencia en las actividades y valores de maestros y educandos. Con relación a los maestros del sistema, se reformarán las políticas de selección, capacitación y evaluación. Los incentivos salariales serán asociados al desempeño, y se ofrecerán cursos de profesionalización continua.

A fin de fortalecer el nivel de capital social en las comunidades, se desarrollarán los Centros de Aprendizaje y Progreso (CAP) que extenderán la educación hacia el fomento de la democracia, la ecología, el desarrollo empresarial, la innovación, la salud, la nutrición y la prevención de la violencia

Para responder al reto que presenta el uso eficaz y eficiente de modernas tecnologías y la preparación del capital humano que

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

demanda el desarrollo de los conglomerados, el PND se propone diseñar una nueva visión de la educación técnico-vocacional, articulando la oferta del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) con las necesidades de técnicos y mano de obra calificada que demanda el desarrollo del país. Para ello, INATEC ofrecerá formación a nivel vocacional, técnico medio, y bachillerato técnico. También INATEC continuará ofreciendo programas de actualización, perfeccionamiento, recalificación y reconversión profesional a nivel de empresas, con el propósito de responder de una manera dinámica, agil e inmediata a las demandas que en materia de recursos humanos demandará la concretización del PND.

Para lograr lo anterior, INATEC ha desarrollado un proyecto que contempla la creación y ampliación de la capacidad física y técnico-metodológica en 12 centros estatales para brindar formación técnico-profesional a los recursos humanos de los siete conglomerados productivos del país. Por otro lado, dentro de su Plan de Reforma Educativa de la Educación Secundaria del MECD, contempla la inclusión de un componente de orientación vocacional y habilitación laboral concretizando de esa manera la filosofía de educar para la vida, sin olvidar, por supuesto, la formación cívica y en valores éticos y morales pues lo que se persigue es ofrecer a los niños y adolescentes una educación integral.

En la actualidad (2003), INATEC tiene una matrícula de 14,149 alumnos, incluyendo a alumnos matriculados en cursos de formación a distancia. Del total de esta matrícula, el 70% estudia en el área de Servicios, 19% en especialidades relacionadas con la Industria y un 11% estudia en Centros de Enseñanza Agropecuaria. Se espera que con la Reforma de la Educación Secundaria, y con la inclusión del componente de Orientación Vocacional, esta situación sufra transformaciones y la demanda educativa responda de manera paralela a las demandas que plantea el desarrollo del país.

Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional de Educación tiene como uno de sus objetivos, el crear salidas laterales a cada uno de sus niveles. Esto implica la necesidad de articular la oferta educativa del MECD con la de INATEC y para ello será necesario el diseño de una nueva estructura institucional que permita el compartir instalaciones físicas, laboratorios, talleres, ambientes especializados y bibliotecas; todo lo cual redundará en un uso racional, y eficiente de la capacidad instalada de cada una de estas instituciones. De igual manera, el diseño de un currículo flexible permitirá a los alumnos el transferirse de una manera horizontal y vertical de un subsistema a otro, dando así una respuesta educativa excelente, pragmática e inmediata a los intereses vocacionales de la juventud nicaragüense.

— SALUD —

Aspectos globales

Al igual que en el caso de la educación, el mejoramiento de las condiciones de salud contribuye a la reducción de la pobreza y al acervo de capital humano. La salud se convierte en un factor necesario para el empleo, la inversión, la productividad del trabajo y el crecimiento económico, teniendo el Estado que procurar los servicios mínimos de salud de manera universal especialmente de los grupos de ingreso bajos y más vulnerables.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A pesar que algunos indicadores importantes han demostrado mejoras en los últimos años otros se encuentran estancados. Todavía persisten grandes debilidades en la asignación de recursos, en la gestión de salud y en la provisión de servicios. En la actualidad, la oferta de servicios se concentra en intervenciones curativas, en detrimento de los servicios de promoción y prevención. Por otro lado, la oferta está limitada por la insuficiente dotación y asignación inadecuada de recursos humanos, por carencias de insumos médicos y no médicos.

Se estima que sólo el 45% de la población tiene algún acceso a los medicamentos del MINSA, priorizando la entrega a menores de cinco años y mujeres embarazadas. La distribución inequitativa de la oferta de servicios favorece a la región del pacífico en recursos humanos, tecnología y acceso a los servicios. Los sistemas de garantía de calidad para los establecimientos de salud todavía son incipientes.

Además, existen limitaciones en la capacidad gerencial del MINSA traduciéndose entre otras en debilidades de coordinación en el nivel central, entre las áreas técnicas y entre las múltiples unidades coordinadoras de proyectos, en parte por la falta de institucionalización de los mecanismos o por falta del uso de mecanismos de seguimiento ya diseñados.

La Ley General de Salud (423) aprobada en el 2002, introduce cambios jurídicos orientados a garantizar la equidad de la salud, impulsar acciones intersectoriales, garantizando la atención a la población vulnerable y establecer sistemas de garantía del control de la calidad de los bienes y servicios. Si bien se hay avances en la promulgación de la Ley y su Reglamento, aún está pendientes normas técnicas, manuales, protocolo de atención los cuales son indispensables para asegurarse que el sector cumpla con rol de rector.

Aún persisten marcados vacíos en la eficiencia del sector, un tema de mucha importancia para las reformas, particularmente para la organización del sector. Todavía falta definir las funciones y roles en el sector salud (privado y público), en el propio nivel institucional incluyendo el rol del SILAIS, municipios y su relación con los hospitales. En la actualidad el MINSA se caracteriza por un alto nivel de centralización y por un deficiente funcionamiento en los niveles intermedios (SILAIS, Municipios).

El modelo previsional del INSS, basado en la compra de servicios a las Empresas Médicas Previsionales han contribuido al incremento de la provisión de servicios pero también han contribuido al encarecimiento de los cuidados de salud de la población. Por otro lado está demostrado el subsidio del subsector público al modelo de salud previsional que se concretan de varias formas: a través de los hospitales públicos que participan del mercado privado de servicios de salud con aranceles inferiores a los valores del mercado, a través de la venta de servicios a las Empresas Médicas Previsionales que contrata el INSS; cuando los servicios públicos atienden a pacientes de alta complejidad no contemplados en la canasta básica del modelo de salud previsional, donde el subsector público asume el costo de este tipo de atención.

Esto conduce a que el subsector público consuma sus escasos recursos en acciones curativas individualizadas de bajo impacto social, duplicando esfuerzos y recursos sociales en segmentos de población cubiertas por otras modalidades de financiación,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

con repercusiones en las posibilidades de atender a poblaciones vulnerables que lo ameritan, aumentando el riesgo de enfermar y morir.

Situación Epidemiológica

El perfil epidemiológico se encuentra determinado por el desarrollo social y económico del país. En el caso de Nicaragua, dicho perfil se manifiesta en una combinación de enfermedades producto del deterioro del ambiente y las condiciones de pobreza en que vive la mayor parte de su población, con otras típicas de países más desarrollados, como son patologías del aparato circulatorio, diabetes mellitus, y las derivadas de causas violentas como el tráfico de vehículos de motor y los suicidios, entre otras.

De tal forma, que la tasa de mortalidad general en el quinquenio 1995-2000 fue de 5.6 por mil habitantes, estimándose para el quinquenio 2000-2005, una disminución que lleve dicha tasa a 5.2 por mil habitantes. Las principales causas de mortalidad en el país están vinculadas con los problemas del ambiente y las condiciones de extrema pobreza en que vive la mayor parte de la población y se podrían se señalar las siguientes:

1. Mortalidad materna: pasó de 118 a 100.3 por mil nacidos vivos registrados entre 1998 y 2002. Las mujeres de veinte años representan aproximadamente el 20 por ciento de estas muertes.
2. Mortalidad infantil: entre 1998 y 2001, pasó de 40 a 31 por mil nacidos vivos. La mortalidad neonatal precoz descendió de 9.6 a 9.0 por mil nacimientos registrados en el mismo período, causada principalmente por síndrome respiratorio, hipoxia y asfixia del recién nacido.
3. Infecciones respiratorias agudas: se encuentra entre las primeras causas de mortalidad registradas. La incidencia aumentó de 23 a 25.6 entre 1998 y 2001, y la prevalencia en niños menores de cinco años aumentó de 26 y 31, respectivamente. Los niños de 6 a 23 meses presentaron la más alta prevalencia, siendo la neumonía la causa de muerte más importante.
4. Enfermedades infecciosas y parasitarias: presentaron una tasa de mortalidad de 15 por cien mil habitantes en el 2001. Estas enfermedades se deben principalmente a una deficiente infraestructura sanitaria y malos hábitos de higiene, siendo por lo tanto, las de transmisión hídrica como la diarrea y el cólera las más importantes, que aunque han disminuido significativamente en la década de los 90, aún presentan tasas de mortalidad elevadas.
5. Enfermedades vectoriales: la malaria presentó una tasa de 67 por diez mil habitantes en 1998, aumentando hasta 74 por diez mil en el 2001, observándose una tendencia a la urbanización de la enfermedad, resaltando la zona costera del lago de Managua como de las más afectadas. El dengue es endémico en Nicaragua y ha venido presentando un comportamiento cíclico, registrándose 429 casos en 1998 y 240 en el 2001.
6. Enfermedades de transmisión sexual: la más frecuente es la gonorrea, que aumentó de una tasa de 54.1 a 63.9 por cien mil habitantes entre 1998 y 2001. En el mismo período, la tasa de casos de sida se elevó de 0.62 a 1.5 por cien mil habitantes.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Retos de Salud

LIMITADA COBERTURA Y CALIDAD

Una quinta parte de la población tiene dificultades para acceder a los servicios básicos de salud, por razones geográficas en las zonas rurales y por barreras organizativas en las periferias de las principales ciudades del país. Las Encuestas de Medición del Nivel de Vida reflejan que los enfermos que acuden mayormente a los servicios de salud del MINSA provienen fundamentalmente de las áreas urbanas y del segmento no pobre de la población. La proporción de personas que no acuden a consulta a pesar de estar enfermas es superior al 50 por ciento, con los porcentajes más elevados provenientes del área rural y poblaciones masculinas.

Otro reto para aumentar la cobertura es la baja productividad de los centros y puestos de salud, lo cual está condicionado a los déficits de medicamentos y por la tendencia de los pacientes de buscar mejores alternativas de atención en los hospitales, cuya oferta está sobresaturada por la alta demanda de los usuarios. El acceso a medicamentos constituye en un problema de alta prioridad para la institución. Durante el período de 1993 al 2000, el MINSA ha invertido entre 10.6 y 13.6 por ciento de su presupuesto en la compra de medicamentos, traduciéndose en una seria crisis de desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos en los últimos cinco años. Factores incidiendo en el desabastecimiento incluyen: compras fraccionadas, la disminución del presupuesto fiscal para medicamentos y otros insumos, ineficiencia de procedimientos técnicos y administrativos de programación, adquisición, distribución y uso de medicamentos e insumos.

Por otro lado, existen grandes deficiencias en la capacidad de las instalaciones física. Mucha de las unidades en el nivel primario carecen de las condiciones básicas para funcionar y los hospitales actuales en su mayoría han concluido su vida útil. También hay grandes necesidades en el equipamiento de las unidades de salud.

En síntesis: La mala salud reduce el ingreso del trabajador y de la familia; el gasto aumenta según el número de enfermos hasta un límite intolerable; la reducción del gasto público se ha trasferido de manera directa y acelerada hacia el gasto de los hogares; existe un incremento insuficiente de la seguridad social con serios perjuicios a las finanzas del sector público; existe desigualdad en el asignación de recursos; existe desigualdad en el acceso de los servicios; los pobres han aumentado más la proporción del gasto en salud con relación al consumo total del hogar; la población se descapitaliza ante la enfermedad; y la salud puede ser un factor de crisis familiar.

POCO BALANCE ENTRE ACCIONES DE PREVENCIÓN Y ACCIONES DE RECUPERACIÓN DE SALUD.

No existe un balance entre las acciones de prevención y las acciones de recuperación de la salud. La información y educación en salud se ha manejado de manera aislada, sin estar enmarcados dentro de una estrategia de promoción y sin garantizar la continuidad, periodicidad o efectividad de los mensajes. El MINSA ya cuenta con una estrategia de comunicación y acción comunitaria para 6

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

SILAIS para mejorar la capacidad de los hogares y comunidades en la prevención y tratamiento de las enfermedades más comunes. Hace falta contar con la articulación intersectorial y la participación ciudadana para la solución de algunos problemas de salud.

FALTA PROFUNDIZAR LA REFORMA DEL SECTOR

Uno de los aspectos claves para profundizar la reforma es asegurarse que el MINSA logre avanzar en la implementación de la nueva Ley de Salud. El MINSA aun no cuenta con todas las herramientas necesarias para poder ejercer su función reguladora y asegurar que el resto de instituciones del sector cumplan con lo establecido por la Ley. Aún falta elaborar una serie de normas y manuales de procedimientos, como la acreditación tanto de proveedores, profesionales y unidades de salud. Asimismo se hará necesario capacitar al personal de salud sobre las nuevas normas.

Hace falta elaborar una nueva política de salud, las más recientes caducaron en el 2002, y eran casi en su mayoría políticas institucionales. Ahora el MINSA deberá impulsar la definición de nuevas políticas que aborden los temas del sector y no sólo del propio ministerio.

Lineamientos Estratégicos del Sector Salud

Los lineamientos de salud son tres: i) Aumento de la cobertura y calidad; ii) promover cambios en la conducta en los hogares para incrementar la prevención; y iii) profundizar las reformas sectoriales vitales para el MINSA, como parte del proceso de modernización.

AUMENTO DE COBERTURA Y CALIDAD

El MINSA implementará un nuevo Modelo Integrado de Gestión Social, con el propósito de satisfacer las necesidades de la población y promover el desarrollo de vidas saludables. El modelo se centra en las personas y no en la atención en las enfermedades e incluye el fomento del desarrollo saludable de grupos de población vulnerable, vigilancia y promoción del crecimiento y desarrollo de los niños, control prenatal, la atención oportuna de los partos de bajo riesgo y del período pueperal. Incluye servicios dirigidos a adolescentes basados en consejería y detección temprana de los principales problemas de salud.

Una tarea fundamental será ordenar la red de servicios de salud para que responda al nuevo modelo de atención diseñado recientemente. Los esfuerzos para incrementar cobertura se concentrarán particularmente en el nivel primario, donde los sectores más pobres de la población tienen la máxima necesidad de servicios de salud, y por su alto contenido de bien público con importantes beneficios sociales de amplia cobertura.

La atención de salud se centra en la familia y se intervendrá con base a los factores de riesgo y daños en el seno de la familia, promoviendo el autocuidado de su salud y el apoyo mutuo entre sus miembros. Los servicios priorizados son los de las mujeres en edad fértil, adolescentes y niños. En Nicaragua, la mujer ha sido tradicionalmente la clave para la salud y la educación familiar, de esta manera su salud y educación son variables vitales para mejorar el bienestar de la familia.

Los cuellos de botella más grandes para incrementar cobertura de servicios es incluir las áreas rurales alejadas, en donde no es necesariamente costo-eficiente contar con una unidad de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

salud. Se fortalecerá la provisión de servicios mediante la contratación de proveedores privados. También se seguirán impulsando alternativas innovadoras como la instalación de nuevas casas maternas, con el apoyo de las comunidades.

Será necesario lograr la integración de los servicios de planificación familiar y de atención médica reproductiva, y lograr implementar la estrategia de cuidados obstétricos básicos y de emergencia. Se deberá contar con mayor y mejor calidad de la atención prenatal, incrementar los partos asistidos por personal especializado con capacidad de atender emergencias obstétricas básicas, mejorar los servicios nutricionales para las madres embarazadas y mejorar el tratamiento de las enfermedades comunes de la niñez.

Además se hará necesario invertir en el mejoramiento de la infraestructura de las unidades de salud incluyendo su equipamiento. El ordenamiento de la red será vital para la racionalización de recursos, si bien se priorizará el nivel primario, también se deberán llevar a cabo inversiones en el nivel secundario priorizando los principales problemas de salud.

Promover cambios en la conducta en los hogares para incrementar la prevención de enfermedades

Los servicios de salud se orientarán en la comunidad y en el municipio, por lo que promoverá la participación de éstos en la gestión de salud. El nuevo modelo contempla que se impulsen servicios de promoción y protección de salud en beneficios en toda la población, incluyendo la información, educación y comunicación a la población dirigida a hábitos, prácticas y conductas favorables a la salud.

Una forma clave para mejorar la salud de los pobres es propiciando cambios en sus hábitos cotidianos. Muy a menudo se han desperdiciado esfuerzos previos de asistencia debido a conductas inadecuadas en el hogar. Los programas de distribución de alimentos no resultaron en una mejor nutrición; el mejor acceso al agua potable no mejoró la salud de los niños cuando los animales de granja compartían estas fuentes. Los programas de educación en asuntos de higiene y nutrición se desarrollarán, entonces, en el nivel de comunidad y de hogar. Se ofrecerán más y mejor información sobre la salud a los formuladores de políticas en las comunidades, así como apoyo a los programas municipales que priorizan las mejores prácticas.

Se deberá ampliar la estrategia de comunicación y acción comunitaria para todos los SILAIS lo cual permitirá contar con campañas de información y prevención nacionales enmarcadas dentro de una sola estrategia para todo el país, de esta manera racionalizando recursos. Se seguirán fortaleciendo las coordinaciones con otros sectores para potencializar los resultados.

Profundizar las reformas sectoriales vitales para el MINSA, como parte del proceso de modernización.

DEFINICIÓN DE ROLES Y FUNCIONES

Dentro de las reformas en salud se priorizará la definición de roles de los SILAIS, municipios y sus relaciones con los hospitales. Asimismo, se mejorarán las coordinaciones con los otros actores como el INSS. Se continuará dotando al INSS de herramientas de manejo administrativo, financiero y contables, para apoyarlo a administrar eficientemente sus recursos y brindar mejor servicio

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

a sus aseguradados. Se continuará apoyando el modelo de salud previsional y de riesgo profesional. Se ampliará el sistema de capitalización individual que será manejado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Se seguirá apoyando el modelo de salud previsional, el cual promueve la compra de un paquete básico de servicios médicos y medicinas para la atención de los asegurados y sus beneficiarios, implementando el programa de acreditación y control de calidad. El MINSA como entidad rectora del sector velará por el buen cumplimiento y supervisión del INSS.

ELABORACIÓN DE NUEVAS POLÍTICAS

En MINSA evaluará sus políticas de salud anteriores y diseñará políticas nuevas enmarcadas dentro de su nuevo rol, por un período de largo plazo. Además, el MINSA está liderando la formulación de un Plan Nacional de Salud para el sector. La estructura programática presupustaria, las nuevas políticas y el Plan Nacional de Salud, serán herramientas claves para impulsar en un corto plazo un enfoque sectorial en salud en el cual se espera que el financiamiento del sector apoye las políticas sectoriales de salud con programas únicos de gastos, en vez de proyectos que financian unidades coordinadoras y que no necesariamente apoyan a las políticas. Se espera que con el enfoque sectorial en salud se logre mayor eficiencia y equidad, disminuir los costos de transacción y apoyar la sostenibilidad de políticas de salud.

PROMOCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La definición del rol de los SILAIS será de vital importancia para impulsar el modelo de descentralización de los recursos que se base en la gestión mejorada a través de los SILAIS. Ya se han sentado las bases para mejorar la asignación de los recursos, y para descentralizar los recursos de manera transparente, ya que en los últimos tres años el MINSA ha diseñado una estructura programática presupuestaria que recoge las demandas desde los municipios, incorporando dentro de la estructura las metas de la ERCERP vinculando así los insumos con los resultados.

La estructura programática presupuestaria todavía es incipiente, hace falta que el nivel central se apropie del proceso, y que entregue los presupuestos a los SILAIS y hospitales según la programación, además se necesita fortalecer la capacidad de rendición de cuentas de todas las unidades. Está pendiente ponerse de acuerdo con una fórmula de asignación de recursos para los SILAIS y hospitales, para lo cual ya se cuentan con algunas propuestas preliminares.

PROFUNDIZAR LA AUTONOMÍA HOSPITALARIA

Un reto mayor de la reforma será profundizar impulsar la autonomía hospitalaria. Se han invertido recursos para la mejoría de la gestión hospitalaria, la cual ha avanzado lentamente. Todavía falta mejorar la rendición oportuna de cuentas, que los mecanismos de seguimiento y evaluación funcionen mejor. Los presupuestos de los hospitales todavía son manejados en el nivel central, y se espera que los presupuestos de los hospitales se vayan descentralizándose, una vez creadas las condiciones.

Un aspecto clave, será continuar incorporando convenios de gestión con los hospitales en la búsqueda de vincular la asignación presupuestaria a los indicadores de productividad, calidad y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

eficiencia con el objetivo de lograr contar con un sistema moderno gerencial en los hospitales.

IMPLEMENTAR UN PLAN DE RECURSOS HUMANOS

Se deberá implementar un plan que responda a la reorganización de la red de servicios de salud para mejorar el sistema de administración de los recursos humanos. Se necesitan elaborar políticas salariales, poner en marcha un sistema de evaluación de desempeño, implementar sistema de capacitación e implementar un sistema de administración de recursos humanos para que responda a las necesidades de descentralización.

Desarrollar un plan de administración y utilización de insumos médicos que incluya desde la adquisición, compra, distribución y dispensación.

Se harán mejorías en toda la cadena de medicamentos. Se mejorará el registro, información control de calidad, uso racional de los medicamentos.

NUTRICIÓN

Los altos niveles de desnutrición de los niños en Nicaragua continúan, a pesar de las grandes inversiones en programas de nutrición. El problema ha sido que los esfuerzos anteriores se concentraron en la atención a los efectos, a través de la distribución de alimentos, y no a las causas de la desnutrición como son la falta de ingresos y empleos suficientes para los sectores más vulnerables, así como los hábitos de consumo. Otros determinantes de la desnutrición incluyen la alta incidencia de diarrea, la poca educación de la madre, la falta de agua segura, el hacinamiento y el corto espaciamiento entre nacimientos.

La nueva estrategia, concentrada en medidas preventivas y de solución a los problemas crónicos de desnutrición de los niños de menos de dos años de edad, se dirigirá inmediatamente al nivel de hogares y de las comunidades. Además del programa de nutrición per se, hay otras actividades que tendrán un gran impacto sobre la nutrición de la familia (y del niño). Especialmente importantes son los proyectos que ayudarán a los pequeños productores –proyectos para la producción de alimentos, mejor acceso al crédito, y esfuerzos de capacitación, extensión y tecnología– tal como se describen en la sección del crecimiento económico de ésta estrategia. De esta manera, en el mediano plazo, el énfasis más amplio de la nutrición será mejorar la coordinación interinstitucional para resolver el problema de manera sostenida.

La estrategia de nutrición enfocará especialmente acciones y programas que involucren a la comunidad y a la familia para inducirlas a mantener o fortalecer buenos hábitos de alimentación, higiene, salud preventiva, y cuidado materno infantil. Se desarrollarán actividades específicas a fin de dar seguimiento y evitar daños irreversibles en los menores de dos años. Se promoverán buenas prácticas para el cuidado del niño. Se controlará periódicamente el peso y talla de los infantes y se les suplirá de hierro a las mujeres embarazadas y lactantes. La adición de vitamina "A" al azúcar, hierro a la harina y yodo a la sal tienen efectos positivos sobre la reducción de la morbi-mortalidad y deficiencias nutritivas específicas. De esta manera, el gobierno fortalecerá

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

el sistema para garantizar que los alimentos cuenten con estos suplementos requeridos, especialmente para las áreas donde la desnutrición es predominante.

En el mediano plazo, el gobierno mejorará la coordinación interinstitucional de muchas acciones que afectan los niveles nutricionales. El enfoque será utilizar una gama de métodos para fomentar mejores prácticas de salud preventiva – cambios en el currículo de las escuelas primarias, programas de analfabetismo funcional, y la promoción de mejores prácticas higiénicas – al mismo tiempo que se mejora la cobertura y la calidad de los servicios de salud y de agua segura.

— PROTECCIÓN SOCIAL —

Protección Especial a la Niñez y Adolescencia en Situación de Riesgo Social

Los niños, niñas y adolescentes, en general, tienen derecho a plenas oportunidades de tener una vida sana y desarrollo pleno de sus potencialidades, garantizadas por sus familias, sus comunidades y el Estado. En situaciones especiales, la mayoría de las veces transitorias, les puede faltar esta garantía. Es entonces cuando se diseña y se aplican medidas de protección especial.

La protección especial atiende a la niñez y adolescencia en riesgo personal o social debido a crisis resultantes de la situación psicosocial y económica de sus familias. Según el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 287[8], de Protección Especial se aplica en las siguientes situaciones: incorporación precoz al trabajo y/o explotación económica, maternidad precoz, abuso y/o explotación sexual, abandono u orfandad, conflictos intrafamiliares, agresión física y o psíquica, fármaco-dependencia y/o alcoholismo, conflictos armados, desastres naturales o ecológicos, condición de refugio en el país, tráfico de niños y niñas, discapacidad física o mental y cualquier otra condición o circunstancia que requiera protección especial.

Con frecuencia, los requerimientos de protección especial a niños, niñas y adolescentes aparecen en situaciones en los que las familias o tutores no pueden garantizar, por diversas razones, sus oportunidades de desarrollo. En estos casos, las familias, niños y adolescentes pueden verse afectadas por prácticas culturales tradicionales y fenómenos económicos y políticos que limitan su desarrollo, colocándolos en circunstancias de marginación o exclusión social. En estos casos, se produce una combinación de requerimientos de protección especial a los niños, según lo establece la ley, con requerimientos de protección social a los niños y sus grupos familiares, según los principios de equidad en el desarrollo económico y social del país que se propone en la PND.

La protección especial desde un modelo integrado de gestión social

La protección especial desde un modelo integrado de gestión social debe entenderse como el desarrollo articulado de acciones que permitan la atención de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo y su reintegración familiar y social, al mismo tiempo que se amplían y profundizan las acciones de prevención de los factores que conducen al riesgo de niños, niñas y adoles-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

centes. Por un lado, esto exige definir un modelo integrado de atención centrado en las necesidades, capacidades y oportunidades de los niños, niñas y adolescentes afectadas, sus hogares y sus comunidades; por otro lado, se hace necesario fortalecer las relaciones y mecanismos de coordinación entre las instancias y programas territoriales que atienden a niños y adolescentes en riesgo, así como a otros grupos que requieren de protección especial, tales como discapacitados y adultos mayores en situación de pobreza extrema.

El Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) ha venido consolidándose como la instancia administrativa de la política de protección especial a niños y adolescentes, así como la instancia rectora de la protección social que debe asegurar la cobertura, calidad y sostenibilidad de la atención a grupos vulnerables y en situación de riesgo, bajo un esquema de integralidad y de responsabilidades compartidas con las familias, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. Al mismo tiempo, se avanza en la armonización de las competencias y funciones de las otras instituciones públicas relacionadas con la protección especial y social.

El principal desafío de política nacional que enfrenta el país en lo que se refiere a la protección especial a niños que corren riesgo de necesitar cuidado fuera de la familia es transformar el concepto asistencialista de beneficencia social, a uno de inversión en el capital humano de estos niños y niñas, de tal manera de lograr su plena inserción en la sociedad en el largo plazo. En términos operativos, se impone además mejorar en el Estado la capacidad de normación y fiscalización, haciendo un uso más eficiente de los escasos recursos con que se cuenta. En este sentido, MIFAMILIA está en el proceso de establecer un modelo de atención integral con protocolos de atención especializadas que permita establecer diferenciación por edades y problemáticas. A un riguroso enfoque de derechos, se adiciona ahora la perspectiva de abordaje integral de la violencia de la que son víctimas en diversas formas los niños, niñas y adolescentes, con la prioridad de reintegración al desarrollo social.

En esta misma línea, se trabaja para establecer por primera vez una base estadística de niños ubicados en Centros de Protección Especial y una evaluación técnica de las instituciones que ofrecen los servicios de protección especial en el país. Este es el primer esfuerzo de revisión y regulación de los casos de niños en cuidado residencial, para que la misma se ajuste estrictamente al Código de la Niñez y de la Adolescencia. Al mismo tiempo, se fomenta el debido aval del Ministerio de la Familia y de Gobernación a los centros administrados por organizaciones privadas.

Situación de la niñez y la adolescencia en riesgo que requiere de protección especial

TRABAJO INFANTIL

En el país, un poco más de 314 mil (17.7% de la población entre 5 y 17 años de edad) de los niños, niñas y adolescentes en el país han sido alguna vez en su vida trabajadores[9]. De ellos, el 71.5% son varones y el 28.5% mujeres, lo que puede reflejar que el trabajo doméstico de las niñas en el hogar sigue siendo invisible y las

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

mismas familias, los niños y adolescentes consideran trabajo sólo aquel que se realiza fuera del hogar y que es remunerado.

La prevalencia del trabajo infantil es predominantemente rural, donde se registra un 63.3% de la población que ha trabajado alguna vez. Casi la mitad de los niños trabajadores (44.2%) no alcanzan la edad mínima para el empleo contemplada en la legislación nacional (14 años) y un 36.5% iniciaron su actividad laboral antes de los 10 años, trabajando por jornadas de más de 5 horas por día, en detrimento del acceso, rendimiento y permanencia en la escuela. La población infantil trabajadora, se integra al mercado laboral con la mínima o ninguna escolaridad y más del 60% refieren tener problemas con la asistencia a la escuela.

El trabajo infantil se origina por diferentes causas, teniendo la pobreza un peso importante ya que los niños, niñas y adolescentes afirman trabajar para complementar el ingreso familiar, para pagar deudas pendientes y para estudiar. Así mismo, para la atención a la población menor trabajadora es necesario fortalecer modelo integral de atención que incluye el apoyo con dotación escolar, entrega de materiales escolares y vestuario; alimentación, desarrollo de estrategia de sensibilización a padres de familia, acompañamiento con reforzamiento escolar y la apertura de oportunidades de educación técnica vocacional. En caso de familia en extrema pobreza, entrega de bonos escolares a cambio que los niños no dejen de asistir a escuela.

ABUSO SEXUAL Y EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL

No se dispone de datos que revelen la magnitud real del problema de abuso sexual, el incesto y la explotación sexual comercial en Nicaragua. No obstante, su visibilización creciente es alarmante. Investigaciones recientes sobre abuso sexual10 revelan que más del 80% de las víctimas de Managua y Bluefields y el 70% en Estelí fueron abusadas antes de cumplir los 17 años y que los abusadores fueron mayoritariamente padrastros, padres y otros familiares. El estudio revela que los principales factores de riesgos están en la dinámica de las relaciones familiares, y particularmente en el abuso de autoridad que ejercen los padres y padrastros sobre los menores.

El más reciente estudio desarrollado sobre explotación sexual comercial[11] indica que la explotación sexual comercial está íntimamente ligada al abuso sexual. Un 36% de los casos entrevistados fueron víctimas de abuso sexual antes de los 12 años, en la mayoría de los casos, por un familiar hombre, siendo más afectas las niñas y las adolescentes.

La explotación sexual comercial esta íntimamente vinculado con la extrema pobreza de la niñez, adolescencia, victimas de este fenómeno, y sus familias y, con la violación de los derechos de los niños y adolescentes, en la medida que los expone a situaciones de expulsión escolar, embarazos tempranos, violencia psicológico, física y sexual, drogadicción, negligencia o abandono de sus familiares y poca atención institucional.

La atención a la niñez y adolescencia afectada por esta problemática incluye, el cuidado especializado y el desarrollo de procesos de reintegración social, así como, el establecimiento de sanciones rigurosas a los abusos sexuales. Para la prevención del abuso sexual, se están definiendo los modelos más adecuados para realizar campañas masivas de comunicación y sensibiliza-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ción a la población sobre la problemática; sobre como algunas condición de vida en el hogar inciden en el abuso sexual y la necesidad del cambio de valores y practicas personales y sociales respecto al problema.

DISCAPACIDAD FÍSICA O MENTAL

En el país no se cuenta con información que determine con exactitud el índice de discapacidad física o mental, las instituciones de gobierno, las ONGs y las agencias internacionales utilizan el dato de la Encuesta de Medición del Nivel de vida (EMNV) de 1993 que reporta una prevalencia de discapacidad del 12%, estimándose que unas 605,000 personas sufren distintos grados de discapacidad (daños visuales, auditivos, motora, discapacidades mentales y apoplejías). Entre ellas se encuentran más de 10,000 personas con discapacidad a causa de la guerra y conflictos bélicos.

Un análisis de los datos de 1993 concluía que posiblemente un 5% de la población tenía una discapacidad severa y tenia necesidad real para una atención especial. Las causas identificadas de la discapacidad en la misma encuesta estaban vinculadas a la edad, 31.8%; enfermedades, 29.1%; accidentes, 11.8% congénitas, 10.3%; y razones desconocidas, 14.8%.

La atención a personas con discapacidad, entre otras modalidades incluye la rehabilitación con base a la comunidad (RBC). Es una estrategia de desarrollo comunitario para la recuperación integral y la reintegración de las personas con discapacidad la cual se desarrolla mediante esfuerzos articulados de las personas con discapacidad, de sus familias, sus comunidades y los servicios de salud, educación, protección especial, social y laboral que organiza el Estado.

VULNERABILIDAD POR MIGRACIONES

Eventos recientes apuntan hacia la urgencia de establecer estrictos mecanismos de protección especial binacional de niñas, niños, adolescentes y familias que viven el fenómeno de la migración, bien sea por la vía de sus progenitores, bien sea como migrantes. Fuentes oficiales12 reportan que en el movimiento migratorio de nacionales a través de puestos fronterizos, entre el 2000 y febrero del 2003 de un ingreso 1.362.736 personas, el 7% (95,530) son niños de 0 a 18 años y de un egresos de 1.628.598, un 5.4% son menores de edad.

Las niñas, niños, adolescentes y familias afectadas por la migración, presenta una gran acumulación de vulnerabilidades, pues a las determinadas por su condición de pobreza debe sumarse el stress familiar ocasionado por el mismo proceso migratorio. En el caso de los niños y adolescentes que son dejados atrás por la migración de sus progenitores, aparecen vulnerabilidades asociadas con: a) la separación afectiva; b) la dependencia económica del envió de remesas que, al pasar del tiempo, se puede volver irregular al debilitarse el vinculo afectivo, agravándose así el problema de la irresponsabilidad paterna y materna; c) el ser criados por parientes, con frecuencia abuelos, que ejercen menores controles para que los niños tengan una adecuada formación.

Por otro lado, cuando los niños y adolescentes se incorporan a la migración, bien sea por si mismos o como parte de un gru-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

po familiar, las pésima condiciones de vida de los trabajadores, especialmente los ilegales, el stress familiar y una laxa presencia de las instituciones estatales resulta con frecuencia en una exposición mayor a problemas de orden psicosocial y físico como el maltrato, el abuso y, a veces, hasta la violación. Este caso es especialmente evidente en el caso de la migración nicaragüense a Costa Rica.

Al realizar un balance entre emigración, economía, calidad de vida y emociones, estudios recientes[13], encontramos que las ventajas de la emigración para las familias es que mejoran su capacidad para sostener al núcleo familiar en mejores condiciones en relación a antes de la emigración. Tendencia que se mantiene en todos los estudios realizados hasta hoy, según se refiere, en las familias de emigrantes masculinos como femeninos, pero que el costo de esto, es la desintegración del hogar y los efectos psicosociales relacionados con la ruptura de la familia, la xenofobia y el maltrato vivido por los emigrantes.

Las familiares, en particular, niños, niñas y adolescentes, resienten la ruptura del hogar, sobre todo, la pérdida del principal referente afectivo identificado por ellos. Estudios realizados sobre la emigración laboral femenina[14] identifica una asociación directa entre migración femenina y jefatura femenina de los grupos familiares estudiados (55%) y entre estos elementos y la desintegración familiar; mientras la mitad de hijos e hijas de las mujeres migrantes viven en los hogares visitados, solo el 8% de sus maridos residen allí.

Para atender la problemática generada por la migración, es necesario establecer redes de servicios en territorios de mayor flujo de migración, suscribir convenios binacionales, asegurar las pensiones alimenticias a la niñez y adolescencia de familias migrantes y facilitar acceso a los mecanismos de protección especial a la población menor en situación de riesgo.

Otros grupos en situación de riesgo social que demandan atención integral

Existen dos grupos en situación de riesgo social que demandan atención integral por parte del MIFAMILIA y de otros sectores: a) la niñez de 0-6 años en situación de vulnerabilidad nutricional y educativa y sus familias y b) la niñez y adolescencia de 0-18 años en situación de extrema pobreza.

La niñez de 0-6 años en situación de vulnerabilidad nutricional y educativa y sus familias es el grupo más prioritario para este Gobierno. El 20.2% de niños y niñas en el país, sufre de algún grado de desnutrición crónica y el 6.6% sufre de desnutrición severa[15]. Teniendo en cuenta que la desnutrición es un problema multicausal su abordaje debe ser sectorial, multidisciplinario, interinstitucional y con la participación de la comunidad.

La Estrategia intersectorial "Educación Inicial: Atención integral a la niñez de 0 a 6 años" del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, Ministerio de la Salud, Ministerio de la Familia y de Organismos de la Sociedad Civil, está orientada a aplicar la Política para este grupo etáreo específico. Parte de la premisa que la inversión en los primeros años de la vida es una condición necesaria para el desarrollo económico sostenible, produce una elevada rentabilidad económica y social, el aumento de la productividad, el ejercicio de la democracia y la ciudadanía y po-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tencia las capacidades intelectuales, físicas y afectivas así como la oportunidad a un mejor nivel de vida.

Desde la lógica de las políticas sociales dirigidas a la niñez, la inversión oportuna, adecuada y articulada de los servicios básicos de educación, vivienda, salud, nutrición, agua y saneamiento, y seguridad social, contribuye al ahorro en programas asistenciales y de protección especial que son altamente costosos. Su objetivo es promover el desarrollo integral de los niños y niñas menores de seis años, el derecho a su salud, nutrición, educación, recreación, a crecer en un entorno saludable y a convivir en un ambiente familiar y comunitario que estimule su máximo desarrollo posible mediante procesos y modalidades educativas sostenibles, de calidad y de equidad social y de género.

La niñez y adolescencia de 0-18 años en situación de extrema pobreza es el segundo grupo prioritario de este gobierno. Mas de dos millones de personas (45.8% de la población), viven bajo la línea de pobreza (C$5,157 por persona al año) y de éstos, más de medio millón (el 15.1% de la población) viven en condiciones de pobreza extrema (C$2,691 por persona al año). En promedio, dos de cada diez personas en el país, no cuentan con aproximadamente C$224 córdobas al mes para solucionar sus requerimientos mínimos de alimentación (equivalentes a 2,187 calorías por día)[16].

El 27% de los niños pobres y el 36% de los extremadamente pobres sufren de desnutrición crónica. Los niños pobres son más susceptibles a tener baja estatura de acuerdo a su edad. Los niños que provienen de hogares extremadamente pobres, reportan tener mayor incidencia de enfermedades con una frecuencia del 50% mayor que la de los niños de hogares no pobres.

Respuesta institucional a las demandas de protección especial y de atención integral

La complejidad de cada una de las problemáticas presentadas anteriormente, orientan el fortalecimiento de la Política de Protección Especial en el marco de los planteamientos de la Política Nacional de Atención Integral a la niñez y Adolescencia. Esto significa mejorar en términos de calidad y cobertura, estableciendo un modelo integrado de gestión social que articule las acciones de protección especial y atención, con las políticas sociales universales, políticas económicas y de protección social focalizadas para incidir en la disminución de los problemas que obligan a la niñez y a la adolescencia a necesitar de protección especial.

El principal responsable de coordinar la ejecución de la Política de Protección Especial y Social en el país, es el Ministerio de La Familia, en coordinación con el Ministerio de Salud y Educación, a través de programas particulares de sus sectores, y de los Organismos No Gubernamentales que trabajan en dirección a las diferentes problemáticas ya señaladas. Los avances en Protección Especial representa un esfuerzo sostenido a pesar de severas restricciones financieras, para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados, lográndose la atención a los grupos en riesgo social, a través de la aplicación de la casuística; y de programas y proyectos ejecutados por medio de la red territorial del MIFAMILIA en coordinación con diferentes actores claves.

La atención de la casuística a través de la red nacional del MIFAMILIA en la actualidad esta centrado en: a) Desarrollo de estudio y resolución de casos que incluyen atención psicosocial,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

protección y orientación familiar, aplicación de medidas de protección especial que implica ingreso de niños, niñas y adolescentes a centros de protección especial; egresos y resolución de ubicación con recursos familiares, resoluciones de adopción de niños y dictámenes de divorcios unilateral. b) atención especial a niños y adolescentes a través de programas de Centros de Protección Especial subvencionados por el Ministerio y a través de Hogares Sustitutos. Ambos programas seguirán atendiendo y brindando sus servicios.

De igual manera, a través de la red nacional del MIFAMILIA, el Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Alto Riesgo: Protección Social y Seguridad Ciudadana (PAINAR), brinda atención integral a la niñez y a la adolescencia de 0 a 18 años en riesgo social tomando como base fundamental las familias. Este programa articula acciones de protección social y de prevención de violencia involucrando a las máximas autoridades de las instituciones involucradas.[17]

La atención especial a las personas con discapacidad esta regulada en la Ley de Prevención de Prevención, Rehabilitación y Equiparamiento de Oportunidades para Personas con Discapacidad. de 1995 y su reglamento, de 1997, Ley 202. Esta Ley cubre a todo el sector de discapacitados y establece la normativa legal para reivindicar los derechos en educación, empleo protegido y accesibilidad, así mismo, determina que las personas con discapacidad abandonadas o en extrema pobreza (indigentes) se les dé una pensión de gracia vitalicia.

La máxima autoridad para dar cumplimiento y seguimiento a estos derechos, es el Consejo Nacional De Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades para Personas Con Discapacidad. El Coordinador del Consejo es el Ministro de Salud y además lo integran los ministros correspondientes de las siguientes instituciones: MITRAB, MECD, MIFAMILIA, INIFOM, INATEC, representantes de las Organizaciones y de las Regiones Autónomas del Atlántico.

Para la atención especial a personas con discapacidad a causa de la guerra y conflictos bélicos se cuenta con la Ley Nº. 119 de 1990 denominada “Ley que concede beneficios a las Víctimas de Guerra”, la cual otorga todos los beneficios del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que contiene y regula el Instituto de Seguridad Social (INSS).

En lo que respecta a la atención integral a otros grupos en riesgo, Nicaragua cuenta con la Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia, cuya instancia coordinadora es el Consejo Nacional de Protección y Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA). Esta Ley establecen que las niñas, niños y adolescentes deben ser atendidos con prioridad, sobre todo cuando presentan situaciones de vulnerabilidad nutricional y educativa y otro tipo de vulnerabilidades acumuladas por situaciones de desastres naturales y crisis estructurales.

Entre las principales instancias responsables de ejecutar esta política se encuentran las expresiones organizadas de la sociedad civil, el Fondo De Inversión Social de Emergencia y el Ministerio de la Familia quien a través de los siguientes programas da respuesta a los dos grupos mencionados: a) El Programas de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), de Comedores Infantiles (PMA), la Red de Protección

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Social (RPS) y los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que subvenciona el Gobierno de Nicaragua. Los programas atienden a través de 2,055 Pre-Escolares Comunitarios y Comedores Infantiles, 172 Centros Infantiles Comunitarios (CICOs), 32 Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y mediante 9,876 bonos alimentarios familiares.

Personas Adultas Mayores en situación de vulnerabilidad y riesgo social

Las personas adultas mayores (mayores de 60 años) en Nicaragua representaban el 5% de la población en el año 2001 (231,566 personas) y en 25 años este porcentaje habrá aumentado a 7,6%. En la relación de género, en el año 2000, se presentan 120 mujeres por cada 100 hombres; siendo similar la relación para el 2025.

Este sector de la población es predominantemente urbana con un 60% de población urbana con respecto al total de adultos mayores del país. Los mayores porcentajes se localizan en Managua (25.9%), Chinandega (8.6%) y León (8.3%). El 25 % de la población adulta mayor es considerada pobre y el 11% está en condiciones de pobreza extrema principalmente en el área rural. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en los hogares con adultos mayores es menor que en los hogares sin adultos mayores debido a los ingresos que representan las jubilaciones u otras rentas acumuladas por esta población.

Esta población tiene deficiencias en el área educativa, el 50% es analfabeta y carece en un 90% de algún tipo de seguro social. Los gastos médicos representan más del 60% de sus gastos ambulatorios. Del total de Mayores, un 42% siguen activos económicamente y principalmente desarrollando actividades por cuenta propia en un 60%[18].

Las personas adultas mayores en situación de riesgo social, son aquellas que se encuentran en estado de deterioro y en desventaja social debido a múltiples factores: a) La pobreza (mayores sin ingresos o con ingresos inferiores a jubilaciones mínimas), b) falta de bienes materiales, c) con padecimientos de enfermedades crónicas, d) en situación de abandono por maltrato o por falta de recursos familiares, e) con deficiente nivel educativo f) por incapacidad de poder participar en la vida económica, social y política, manifestándose de esta manera la exclusión social y la falta de participación en la toma de decisiones. La situación de vulnerabilidad y riesgo social de los mayores se acentúa cuando no encuentran o no cuentan con estructuras institucionales que les resuelva problemas de seguridad social, salud, vivienda y cuando son inexistentes los mecanismos de integración social e intergeneracional.

El buen envejecimiento depende en gran parte de la prevención de las enfermedades y la discapacidad, el mantenimiento de una actividad física y de las funciones cognoscitivas, y la participación interrumpida en actividades sociales y productivas. La atención especial a la persona adulta mayor pasa por reconocer que no hay características únicas para todos los mayores y que cada persona envejece de manera diferente y por tanto sus necesidades difieren entre sí. Además la atención debe considerar el reconocimiento del derecho de este sector de la población, de tener una vejez con calidad.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Las modalidades de atención incluyen: hogares de ancianos, comedores de ancianos, clubes de tercera edad. En ellos se brinda asistencia técnica, subvenciones y complemento alimenticio, se promueve el desarrollo de actividades educativas, culturales y recreativas para el fortalecimiento de las relaciones sociales entre los adultos mayores.

Los servicios prestados a las personas adultas mayores deben de ser mejorados, especialmente en su cobertura de salud y régimen de pensiones/jubilaciones. Así mismo, desde el ámbito de la protección, es necesario formular políticas que orienten la aplicación de medidas para un envejecimiento digno de los mayores en Nicaragua. Esto tendrá un efecto positivo en estas personas, sus familiares y sus comunidades, no solo por aliviar la carga familiar de la dependencia económica sino porque puede apoyar a sus descendientes y ser un factor importante que estimule la demanda a nivel macroeconómico. Se deberá fomentar la participación del adulto mayor en la vida comunitaria y fortalecer las redes de apoyo que valoren la experiencia y conocimiento de los mayores, que pueden ser provechosa para las generaciones jóvenes. Los adultos mayores que requieren de una atención especial deberán tener la atención en centros especializados.

Agua y Saneamiento

A finales del año 2002, se estima que un total de 3.9 millones habitantes que representan el 73 % del total nacional, gozan de los beneficios que trae el acceso al suministro de agua para consumo humano. En el área urbana, se tiene una población servida de 2.8 millones habitantes, equivalente al 90 % del total de ese segmento poblacional. En el sector rural, el número de habitantes servidos es de 1.1 millones, alcanzando el 50 % de los pobladores de este sector.

Del total de población servida en el ámbito urbano, un número de 2,5 millones de personas son usuarios registrados de los acueductos de ENACAL, el resto corresponden a otros operadores y presentan la siguiente distribución (Cuadro IV-1):

Cuadro IV-1. Población Urbana Servida por ENACAL (año 2002)

REGIÓN / DEPARTAMENTO	Población (Hab)		% Servida
	Total	Servida	
Occidente (León y Chinandega)	477,963	439,818	92
Managua	1,229,035	1,194,234	97
Oriente (Masaya, Granada, Carazo, Rivas)	487,485	456,281	94
Norte (Estelí, Madriz, Nueva Segovia)	234,323	218,008	93
Sur (Boaco, Chontales)	229,040	165,317	72
Atlántico (RAAN, RAAS, Río San Juan)	104,447	33,429	32
Total	2,762,293	2,507,087	91

A pesar de la alta cobertura en los acueductos de ENACAL, se tienen deficiencias en el suministro y disponibilidad del agua. Además, en muchos sistemas la infraestructura es todavía insuficiente y obsoleta.

En alcantarillado sanitario, se tiene que 1.0 millones de habitantes de las principales ciudades del país, poseen servicio de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

alcantarillado, cifra que representa el 32.7 % de la totalidad de las personas del sector urbano. El saneamiento incluye la población servida con letrinas, fosas sépticas y sumideros, tanto en el sector urbano como el rural. En general, se estima que 3.6 millones de personas cuentan con instalaciones de este tipo. Se estima que un total de aproximadamente un millón de personas utilizan los sistemas de alcantarillado sanitario administrados por ENACAL y presentan la siguiente distribución (Cuadro IV-2):

Las políticas de este sector para superar sus problemas coyunturales y estructurales:

1. Una política de modernización y fortalecimiento de las instituciones responsables tanto de la rectoría del sector por parte del INAA como de la operatividad y suministro de los servicios de agua y saneamiento por parte de ENACAL

Cuadro IV-2. Población Servida de Agua Potable y Alcantarillado

REGIÓN / DEPARTAMENTO	Población (Hab)		% Servida
	Total	Servida	
Occidente (León y Chinandega)	477,963	179,139	37
Managua	1,229,035	623,069	51
Oriente (Masaya, Granada, Carazo, Rivas)	487,485	102,332	21
Norte (Estelí, Madriz, Nueva Segovia)	234,323	61,826	26
Sur (Boaco, Chontales)	229,040	11,034	5
Atlántico (RAAN, RAAS, Río San Juan)	104,447	1,261	1
Total	2,762,293	978,661	35

Fuente: ENACAL

2. Se incrementarán los proyectos de inversión en infraestructura para aumentar la cobertura especialmente en las zonas rurales de alto potencial productivo (conglomerados) y densidad de población
3. Se realizarán las ampliaciones y rehabilitaciones a los sistemas existentes, a fin de mejorar su cobertura
4. Se promoverá una nueva cultura empresarial a través de mejores prácticas gerenciales y control de las operaciones
5. Se harán las modificaciones necesarias a las leyes para facilitar el cobro especialmente de aquellos sectores que más desperdicio y contaminación causen
6. Se coordinará mejor la política de aplicación de tarifas entre el INAA y ENACAL
7. Se implementarán programas de control de las pérdidas comerciales; se mejorará el monitoreo de fugas y disminuir el agua no contabilizada
8. Se llevarán a cabo programas de promoción y educación a las escuelas y otros medios, para una mejor cultura del agua, el ahorro del agua potable y su valor
9. Se mantendrá una política de capacitación permanente por parte de los funcionarios de las entidades gubernamentales del sector para dar un mantenimiento preventivo a las instalaciones y un mejor servicio a los clientes
10. Se deberá mejorarlos procesos de tratamiento para cumplir con las leyes y normativas vigentes y disminuir el impacto ambiental negativo de los efluentes, tanto en los cuerpos superficiales de agua como en el manto freático.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

En las poblaciones y comunidades no incluidas en el sistema operacional de ENACAL, tales como algunas que prevalecen en el sector rural, los lineamientos de políticas específicos contemplan: a) promover la sostenibilidad de las instalaciones y el servicio mediante la acción de los propios comunitarios a través de adecuadas organizaciones creadas para tales efectos; b) acompañar las acciones de ampliación de cobertura de agua potable con adecuados medios de eliminación de excretas y educación sanitaria; c) coordinar la participación de otros Agentes en el Sector como el FISE y las Alcaldías.

Para el año 2005 se estima alcanzar una cobertura general del servicio de agua potable del 76 % de la población total del país, logrando coberturas particulares del 92 % en el estrato urbano y del 54 % en la población rural. Las metas en el servicio de alcantarillado sanitario cuantifican obtener el 43% de la población urbana, asegurando el tratamiento y depuración del 100 % de las aguas residuales recolectadas. El crecimiento histórico, los resultados de la cobertura actual y la proyección para el año 2005, son resumidos en el cuadro 3 adjunto.

Cuadro IV-3: Evolución y perspectivas de crecimiento de la Cobertura de agua potable y saneamiento

Concepto	Desglose	Año				
		2003	2004	2005	2006	2007
Agua potable	Urbano	90 %	91 %	92 %	92 %	93 %
	Rural	51 %	53 %	54 %	55 %	56 %
	General	74 %	75 %	76 %	77 %	78 %
Saneamiento	Urbano (AS)	33 %	37 %	43 %	44 %	44 %
	Urbano (otros)	63 %	60 %	55 %	53 %	50 %
	Rural	76 %	78 %	78 %	80 %	80 %

— VIVIENDA —

El déficit habitacional en Nicaragua al 2003 es de alrededor de 420,000 unidades ya sea nuevas o que requieren mejoras sustanciales.[19] El sector privado construye anualmente en promedio unas 2,000 viviendas para el sector de ingresos altos y la misma cantidad es construida por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro para hogares de bajos ingresos. Debido a los bajos ingresos combinados con los altos costos de la construcción y la falta de ahorros y sistemas de préstamos hacen que el 90% de la población de Nicaragua no pueda acceder al mercado hipotecario. Adicionalmente, las dificultades de registro de la propiedad especialmente en las zonas rurales, el desempleo, la inseguridad laboral, el sistema político y jurídico poco consolidado hacen que no se pueda desarrollar un mercado hipotecario masivo.

El gobierno por intermedio del INVUR impulsa un cambio estructural en la Política Habitacional que se sustenta en la participación activa del sector financiero, el desarrollador y el constructor privado como oferentes de viviendas, mientras que el Estado interviene como rector y facilitador del acceso a la vivienda a las

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

familias de menores ingresos, mediante la entrega de subsidios directos a las mismas provenientes de préstamos blandos.

De manera acorde con la modernización y apertura de la economía, se dejan al sector privado todas aquellas funciones que pueden ejecutar más eficientemente, tales como otorgar créditos y construir viviendas, suprimiéndolas de las actividades de las entidades estatales.

Se desarrollarán los incentivos, los instrumentos legales y las normativas que motiven la participación del sector privado en este segmento de mercado. Se garantizará la puesta en marcha de un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades públicas y privadas que cumplen funciones respecto a la vivienda de interés social, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y el desarrollo de políticas de viviendas de interés social.

Para ayudar a las familias más pobres, se ha instaurado el subsidio de vivienda directo a las familias demandantes y beneficiarios finales de la vivienda y se eliminará de una vez por todas, el subsidio a la oferta. El subsidio familia es un aporte estatal en dinero, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle la obtención de una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre y cuando el beneficiario cumpla con las condiciones que contempla la Ley del FOSOVI aprobada recientemente por la Asamblea Nacional.

Esto ha implicado iniciar el cierre del BAVINIC y crear el INVUR, entidad que estará encargada de las funciones de administración de los recursos nacionales y externos para subsidios (a través del FOSOVI), la prestación de asistencia técnica y la evaluación y calificación de aquellas organizaciones que deseen participar como entidades de apoyo al INVUR a ejecutar el componente de subsidio a los diferentes segmentos de beneficiarios. La política no sólo se concentrará en la administración y distribución de los subsidios si no que abordará aspectos tales como el lograr la adopción de tecnologías que garanticen la producción de viviendas de bajo costo; el disponer de suelo dotado de servicios públicos e integrado al espacio urbano; finalmente, el distribuir y asignar los subsidios de acuerdo a las prioridades sociales y urbana de los municipios.

Un elemento importante en el desarrollo de proyectos de vivienda será la evolución de los conglomerados productivos, a fin de asegurar que la mano de obra empleada en esas zonas posean condiciones de viviendas adecuadas así como de los recursos necesarios para poder adquirir las viviendas. Las municipalidades y los CPS, se encargarán de asegurar la provisión de servicios básicos a éstas localidades de manera integral. Adicionalmente, el INVUR coordinará con otras entidades del gobierno y el programa Solidaridad para el Desarrollo Social el trabajo para obtener más financiamiento para darle soluciones de vivienda a los sectores más pobres.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Metas y Costos del Sector Social

Las metas de la ERCERP estaban sujetas a un determinado perfil de crecimiento económico y gasto público. Las menores tasas de crecimiento y los ajustes en el gasto público no previstos en la ERCERP, particularmente en el programa de inversión pública, han conducido tanto a una revisión de las metas de la ERCERP como de los niveles de gasto acordados con el FMI y BM.

Hay que recordar que la ERCERP fue aprobada por los directorios del FMI y BM sin contar con un programa formal (PRGF). Los dos años de implementación de la ERCERP han transcurrido bajo un programa interino durante el 2001 (que no se cumplió) y bajo un severo ajuste fiscal para construir un track record durante el 2002, solicitado por estas instituciones. Sin embargo, la ERCERP no fue modificada bajo estas circunstancias, lo que significó ajustar "el gasto en no pobreza", como la construcción de infraestructura productiva.

Las perspectivas internacionales no han mejorado, la inversión privada avanza lentamente y la inversión pública se ha reducido significativamente, esto aunado a los problemas estructurales de los sectores productivos y a las expectativas políticas frente al proceso de elecciones en el 2004 y en el 2006, pronostican que el crecimiento económico para los próximos años será moderado.

Los objetivos, metas e indicadores intermedios seleccionados son resultado de un proceso participativo de consulta, del análisis de las características y necesidades predominantes de los pobres, de un análisis de determinantes de pobreza, de una evaluación de la capacidad de ejecución y las restricciones presupuestarias del sector público, de una revisión de los compromisos que el país ha adquirido en el contexto de las Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas y de la interacción con algunos donantes.

En el 2000, en la Cumbre del Milenio, los estados de las Naciones Unidas reafirmaron sus compromisos para seguir trabajando en alcanzar un desarrollo sostenible y eliminar pobreza. Las metas del Milenio nacieron de los acuerdos alcanzadas en cumbres internacionales en la última década. Las metas del Milenio son ocho, y cada meta tiene un conjunto de indicadores intermedios asociados para cumplir con la meta planteada.

Las ocho metas del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Asegurar educación primaria para todos
3. Promover la equidad de género y empoderar a la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil y de niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud de la mujer al reducir la mortalidad materna
6. Combatir el SIDA/VIH, malaria, y otras enfermedades
7. Asegurar sostenibilidad del medio ambiente
8. Desarrollar asociaciones globales para el desarrollo

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Durante la elaboración de la ERCERP, y para plantearse metas, el Gobierno hizo una revisión de las metas acordadas en las cumbres y adoptó aquellas que tenían relevancia para el país. Del análisis de las causas de la pobreza, el país consideró que era importante incluir metas para reducir la desnutrición y mejorar el acceso a agua y saneamiento aunque no existieran metas internacionales al respecto. Ahora, las metas del Milenio incluyen la reducción de la desnutrición (en la primera meta), y metas para aumentar el acceso a agua (en la meta número siete). Para este documento el Gobierno hizo una revisión de las metas e indicadores del Milenio y concluye que las metas e indicadores seleccionados por el país están perfectamente alineados con las metas del Milenio.

Revisión de Metas

Con el propósito de seleccionar y cuantificar las metas y los indicadores asociados a éstas, el gobierno emprendió un proceso iterativo que implicó identificar los problemas más relevantes de la pobreza y establecer metas para enfrentarlos. El proceso de selección implicó un esfuerzo conjunto con la sociedad civil, los ministerios sectoriales y asesores externos. Las 10 metas seleccionadas reflejan una decisión de concentrarse en resultados que beneficien a las madres y los jóvenes, y que las mismas estén estrechamente relacionadas con los programas gubernamentales. También, se seleccionaron indicadores intermedios para fines de seguimiento, los cuales se detallan a continuación.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro 1: Matriz de Metas, Objetivos e Indicadores Intermedios

Metas Nacionales	Objetivos Específicos Año 2008	Indicadores Intermedios	Año Base 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Metas internacionales Año 2015
Reducir la pobreza	Mantener pobreza extrema en 15%	Tasa proyectada de crecimiento real del PIB	1.0	1.5	3.0	5.0				Reducir la extrema pobreza en 50% al año 2015 respecto al 1993
Aumentar el acceso a educación primaria	Mantener tasa neta de escolarización de primaria en 81.1%	Tasa neta de escolarización de primaria	84.7	80.6	81.1	81.1	81.1	81.1	81.1	Acceso del 100% en educación primaria
		Tasa de promoción del 3er. grado en escuelas rurales	71.8	71.8	71.8	71.8	71.8	71.8	71.8	
		Número de niños que terminan primaria en seis años	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5.	
		Tasa neta de escolarización de pre-escolares durante 2000-2005	27.9	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	
		Alcanzar 6to grado en escuelas rurales multigrado	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	
		Construir o reparar 2630 aulas de primaria 1/		540	500	500	500	500	500	

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Metas Nacionales	Objetivos Específicos Año 2008	Indicadores Intermedios	Año Base 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Metas internacionales Año 2015
Reducir la tasa de analfabetismo	Mantener la tasa de analfabetismo en 19%	Tasa de analfabetismo 2/	18.7	…	18.5	…		19.4		Disminuir tasa de analfabetismo a 10% 7/
		Promedio de años de escolaridad de 2/ en personas entre 10 y 19 años	4.9	…	4.8	…		4.5		
Reducir la tasa de mortalidad materna	Reducir la mortalidad materna de 100 por cien-mil nacidos vivos en 2002 a 86 por cien mil nacidos vivos en el 20083/.	Cobertura de partos institucionales 4/	49.9	50.5	52.0	54.6	57.7	60.2	62.6	Reducir la tasa de mortalidad materna en 3/4 al 2015 respecto a 1994
		Cobertura de cuidados prenatales 4/	70.5	75.2	79.0	82.4	84.0	85.6	87.0	
		Cobertura de captación precoz del embarazo 4/	31.8	35.0	37.2	39.3	41.3	43.2	45.1	

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Metas Nacionales	Objetivos Específicos Año 2008	Indicadores Intermedios	Año Base 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Metas internacionales Año 2015
Reducir las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años	Reducir la mortalidad infantil de 31 por mil nacidos vivos en 2001 a 29 por mil nacidos vivos en el 20065/ Reducir la mortalidad en niños menores de 5 años de 40 por mil nacidos vivos en 2001 a 36 por mil nacidos vivos en el 2006 5/	Cobertura de inmunizaciones (%) para niños menores de 1 año								Reducir la tasa de mortalidad infantil y la de niños menores de 5 en 2/3 al año 2015 respecto a 1994
		1d. De BCG	93.2	95.0	98.0	99.0	99.0	99.0	99.0	
		3d. De antipolio	85.3	90.0	91.0	91.0	92.0	93.0	94.0	
		3d. De 5-en-1	84.7	90.0	91.0	91.0	92.0	93.0	94.0	
		Proporción de muertes por causas de diarrea en niños menores de cinco años	7.9	7.9	7.8	7.6	7.4	7.2	7.0	
		Proporción de muertes por causas de infecciones respiratorias agudas en niños menores de 5 años	11.2	10.7	10.2	9.7	9.3	8.9	8.7	

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Metas Nacionales	Objetivos Específicos Año 2008	Indicadores Intermedios	Año Base 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Metas internacionales Año 2015
Acceso a planificación familiar	Reducir de 19.8% en 2001 a 18.0% 5/ la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de mujeres con pareja entre 15 y 19 años Reducir de 17.0% en 2001 a 16% 5/ la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de mujeres con pareja entre 20 y 24 años	Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de mujeres con pareja entre 15 y 19 años	19.8	...	...		18.0			Proveer acceso a servicio de planificación familiar a todos los individuos en edades apropiadas
		Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de mujeres con pareja entre 20 y 24 años	17.0	...	...		16.0			
		Porcentaje de Mujeres en Edad Fértil que tienen acceso a Planificación Familiar 6/ 4/	24.7	25.0	26.0	26.5	27.0	27.5	28.0	
Reducir Desnutrición Crónica	Reducir desnutrición crónica en niños menores de 5 años de 17.8% en 2001 a 16% 2/	Desnutrición crónica en niños menores de 5 años	17.8	...	16.0	...			12.8	Reducir desnutrición crónica al 7% en el 2015 7/

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Metas Nacionales	Objetivos Específicos Año 2008	Indicadores Intermedios	Año Base 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Metas internacionales Año 2015
Aumentar acceso a agua y alcantarillado	Aumentar cobertura nacional de agua de 72.8% en 2002 a 78.0%	Cobertura nacional de agua potable	72.8	74.0	75.0	76.0	77.0	78.0	78.0	Aumentar a 100% la cobertura nacional de agua 7/
	Aumentar acceso a agua segura y saneamiento en áreas rurales dispersas de 49.8% en 2002 a 57.0%	Acceso a agua segura en áreas rurales dispersas 8/	49.8	52.0	53.0	54.0	55.0	56.0	57.0	
	Aumentar acceso nacional a saneamiento del 86.2% en 2001 a 87.0% en el 2004 2/ 9/ Aumentar cobertura de alcantarillado en áreas urbanas de 32.7% en 2002 a 45.0%	Acceso nacional a saneamiento	86.2	...	87.0	...		87.0		Aumentar a 95% la cobertura nacional de saneamiento 7/
		Porcentaje de población urbana con acceso a alcantarillado 8/	32.7	33.0	37.0	45.0	44.0	44.0	45.0	

1/ Este indicador incluye sólo aulas de primarias construidas, reemplazadas y/o rehabilitadas por el MECD y FISE.

2/ A ser medido por la Encuesta de Medición de Niveles de Vida (EMNV) en 2004 y 2007.

3/ La tasa de mortalidad materna ha sido recalculada para que sólo incluya causas obstétricas (directas e indirectas) lo cual permite comparabilidad internacional.

4/ La cifra de población de embarazos y partos esperados ha sido usualmente calculado anualmente por el MINSA. Recientemente éstas se han calculado para los próximos 5 años.

5/ A ser medidos por la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) en 2005 y 2009.

6/ Aumentar la proporción de mujeres en edad fértil que tienen acceso a los servicios de salud reproductiva hasta el 28% para el 2008.

7/ Objetivo nacional.

8/ Aumentar el acceso al agua segura y al saneamiento en las áreas rurales dispersas es un indicador intermedio que abarca 4 metas nacionales: (1) reducir la tasa de mortalidad infantil; (2) reducir la tasa de mortalidad de menores de cinco años; (3) aumentar el acceso al agua; y (4) aumentar el acceso al saneamiento.

9/ Saneamiento incluye alcantarillado y letrinas.

10/ Incrementar el acceso a alcantarillado en áreas urbanas es un indicador intermedio que cruza 3 metas nacionales: (1) reducir mortalidad infantil, (2) reducir mortalidad de menores de 5 años e (3) incrementar acceso a saneamiento.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

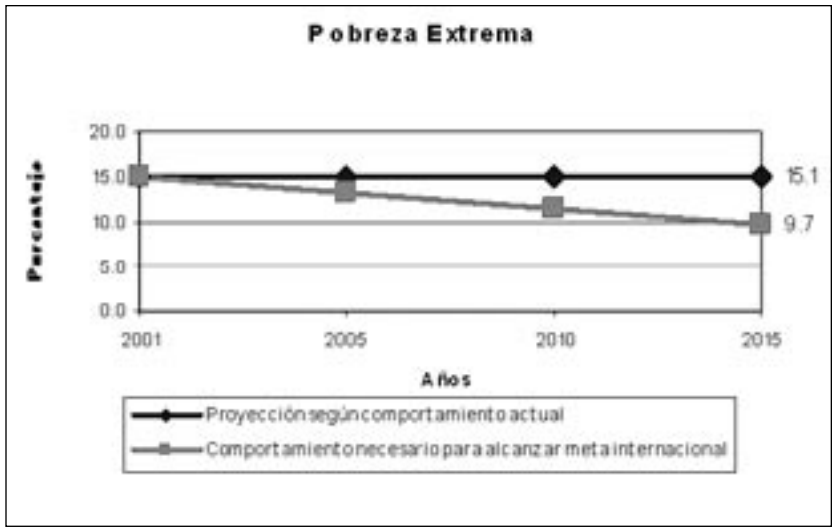
Metas e indicadores intermedios

El gobierno se compromete a metas a cinco años y, para fines de seguimiento, se seleccionan un conjunto de indicadores intermedios relacionados con dichas metas, mucho de los cuales se establecieron en el proceso de elaboración de la ERCERP. Los diferentes ministerios sectoriales proporcionaron los datos para los indicadores, lo cual es clave para la apropiación de ellos y para evaluar el avance de los mismos.

En el proceso de revisión de metas se realizaron nuevas proyecciones de éstas conforme a la evolución de los indicadores, el entorno económico actual y las tendencias económico sociales de corto y mediano plazo. Con ello se hizo evidente que lo propuesto en las metas internacionales será difícil de alcanzar y que es posible que algunos indicadores se mantengan constantes o desmejoren si se cumplen los supuestos descritos. A continuación, se detalla la descripción de cada meta y su vinculación con indicadores intermedios.

Meta 1: Reducir la pobreza extrema en 50.0 por ciento para el 2015, respecto a 1993.

Dada la elevada incidencia de la pobreza, se le ha dado prioridad a la reducción de la pobreza extrema, lo cual afectó al 15.1 por ciento de la población en 2001. Específicamente, el gobierno quiere mantener la proporción de personas que están en pobreza extrema al 15.0 por ciento para el 2007. Un análisis



de sensibilidad indica que un aumento del 2 por ciento anual en el crecimiento del consumo per cápita, por sí sólo, podría reducir la pobreza extrema en un porcentaje mayor. Se estima que el crecimiento del consumo será menor, por lo que los programas sociales tendrán mucha importancia.

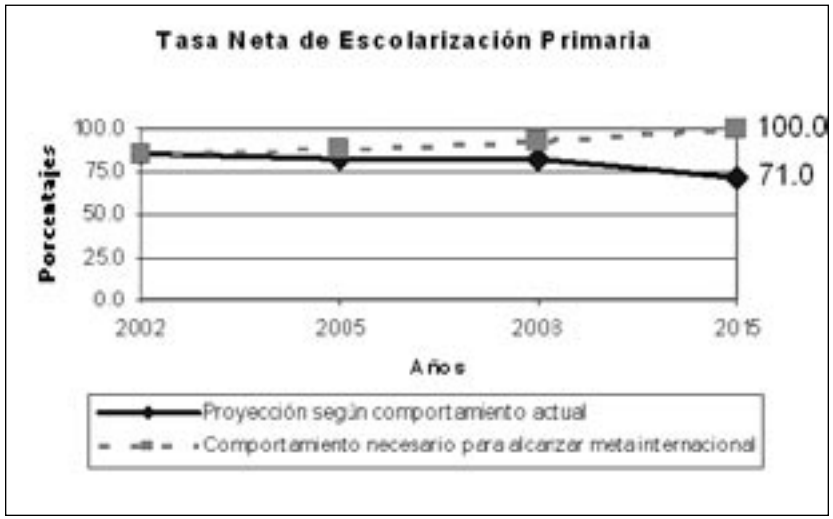
Los indicadores intermedios para este objetivo incluyen: (1) la tasa de crecimiento del PIB, la cual se espera aumente moderadamente durante el período 2004-2008; y (2) algunos indicadores sociales con periodicidad anual – acceso a la educación primaria, acceso al agua potable y cobertura de inmunizaciones.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Meta 2: Aumentar la tasa neta de escolarización de primaria al 100% para el 2015.

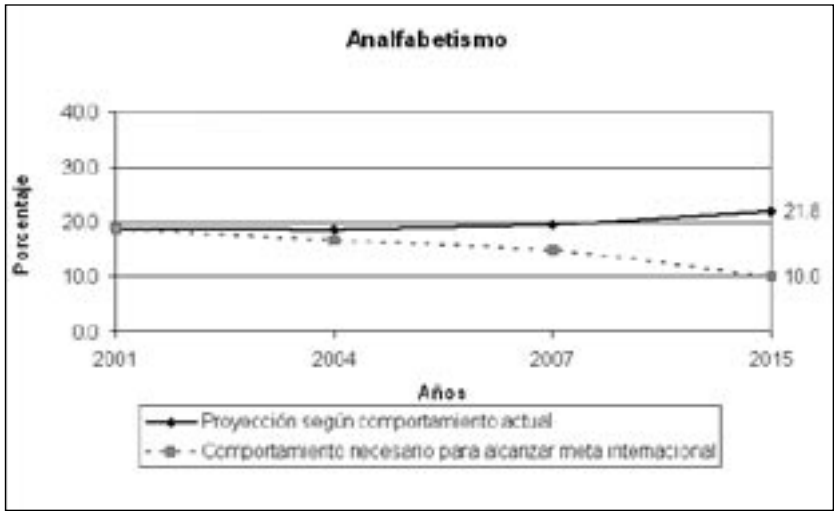
Diversos estudios indican que la expansión de la educación básica o primaria tiene un impacto significativo en el desarrollo de las naciones. Por ello Nicaragua esta comprometida con ampliar la cobertura de la educación primaria hasta lograr alcanzar una tasa neta de 100 por ciento para el 2015. Las actuales proyecciones indican que esta tendencia anda alrededor de un 81.0 por ciento para el 2008 y quizás no varíe en el largo plazo, a menos que se emprendan grandes cambios en políticas y recursos.

Los datos de la EMNV'01 muestran que 35% de los niños comprendidos dentro del grupo etáreo de 7 a 12 años no asisten a la escuela por falta de dinero. Por ello se estima que para continuar aumentando la tasa de cobertura el MECD necesita mejorar la calidad, y relevancia de la enseñanza a la vez que establecer programas de subsidio a la demanda para ayudar a las familias en extrema pobreza a cubrir los costos privados de la educación y los costos de oportunidad; lo cual forma parte de la propuesta EFA-FTI que el MECD presentó ante el Banco Mundial a fin de obtener el correspondiente apoyo financiero. Indicadores intermedios para esta meta durante el período 2004-2008 incluyen el porcentaje de niños que terminan el tercer grado en las áreas rurales, porcentaje de niños que terminan la escuela primaria en seis años, y garantizar la igualdad de género en el acceso a las escuelas. Otros indicadores a los cuales se les dará seguimiento son la cobertura de preescolar, el número de las escuelas multigrados que ofrecen hasta sexto grado, y el número de aulas construidas y reemplazadas anualmente.



Meta 3: Reducir la tasa de analfabetismo a un 10 por ciento para el 2015.

Las elevadas tasas de analfabetismo, especialmente en las áreas rurales, reducen el impacto de los programas productivos y de salud. En el período 1998-2001 Nicaragua logró reducir la

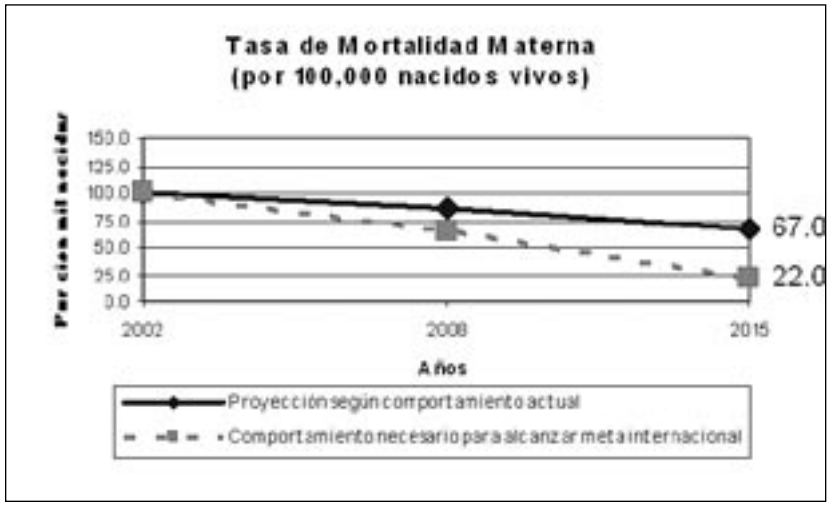


Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tasa de analfabetismo de 19.0 a 18.7. A fin de continuar con este proceso de reducción, el Gobierno necesita conseguir el financiamiento necesario que le permita alcanzar el objetivo del 2015. Otro indicador a monitorear es el promedio de años de escolaridad para las personas entre 10 y 19 años de edad.

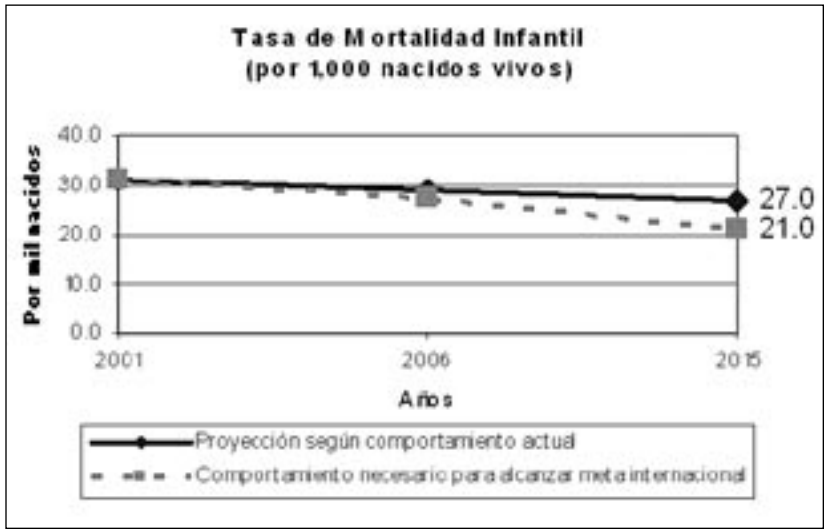
Meta 4: Reducir la tasa de mortalidad materna de 100 a 86 por 100,000 nacidos vivos para el 2008.

El gobierno se propone reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes para el 2015 con respecto a la tasa de 1994. Para cumplir con la meta del 2008, se hace necesario aumentar el número de mujeres que dan a luz en hospitales y unidades de salud (un incremento promedio anual de 3,400 mujeres al año). Además, se deberá asegurar que una mayor proporción de mujeres embarazadas recibe atención prenatal (un aumento promedio anual de 4,000 controles prenatales al año), así como una mayor captación precoz del embarazo (un incremento promedio anual de 3,600 controles prenatales tempranos al año).



Meta 5: Reducir la tasa de mortalidad infantil de 31 a 29 por 1,000 nacidos vivos y Meta 6: Reducir la mortalidad de menores de cinco años de 40 a 36 por 1,000 nacidos vivos para el 2006.

Las tasas de mortalidad infantil y de menores de cinco años de Nicaragua están entre las más elevadas de Centroamérica. El gobierno se propone reducir estas dos tasas en un 67 por ciento para el 2015, con respecto a las tasas que predominaban en 1994. Para lograr estas metas, se le seguirá dando prioridad a la cobertura de inmunizaciones para niños menores de un año y niños menores de cinco años. Asimismo, se le dará seguimiento a la proporción de muertes causadas



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

por diarrea e infecciones respiratorias agudas, entre las causas más comunes en la mortalidad de menores de 5 años. Otros indicadores intermedios adicionales, vinculados a estas metas y que afectan la salud de la población incluyen la proporción de hogares rurales que tienen acceso a agua segura y a saneamiento y la proporción de hogares urbanos con acceso a alcantarillado. A estos dos últimos se le dará seguimiento mediante el objetivo.

Meta 6: Reducir a 18 por ciento para el 2006 la demanda insatisfecha de planificación familiar entre mujeres con pareja del grupo de edades de 15-19 desde 19.8 por ciento en 2001 y reducir a 16 por ciento para el 2006 la demanda insatisfecha de planificación familiar entre mujeres con pareja del grupo de edades 20-24 desde 17 en 2001.

Aunque entre 1998 y 2001, se experimentaron descensos en la demanda insatisfecha entre los grupos claves mencionados anteriormente, será un reto poder seguir bajando dicha demanda insatisfecha. Las tasas de fecundidad de adolescentes en Nicaragua continúan estando entre las más altas de América Latina. El acceso a la planificación familiar ha aumentado del 49 por ciento en 1993 al 68.6 por ciento en 2001[20]. Para alcanzar la meta de proveer acceso a servicios de salud reproductiva a todos los individuos en edades apropiadas para 2015, el gobierno aumentará la participación de mujeres en edad fértil con acceso a servicios de salud reproductiva a un 28 por ciento para el 2008, de 24.7 por ciento en el 2002.

Meta 7: Reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años del 17.8 por ciento en 2001 al 16 por ciento en el 2004 y 12.8 por ciento para el 2007, y al 7 por ciento para el 2015.

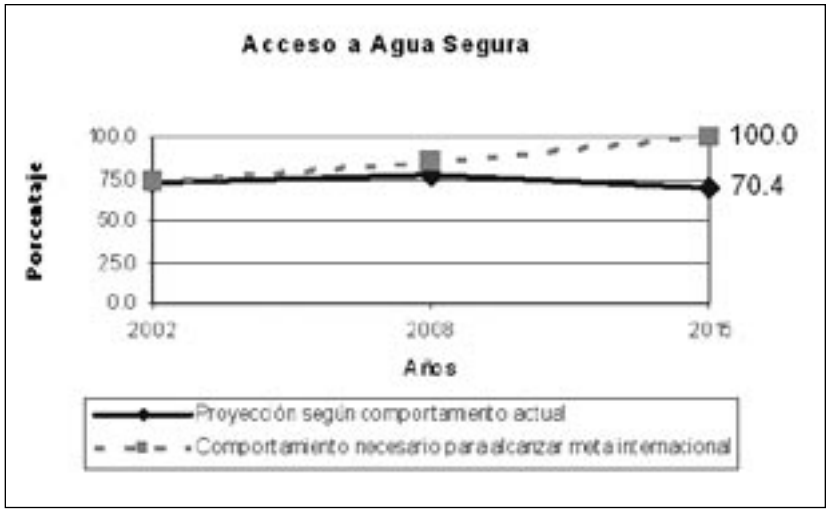
En Nicaragua casi el 20 por ciento de los niños menores de cinco años está afectado por la desnutrición crónica. Las EMNV, programadas a realizarse en 2004 y 2007, deberán identificar los avances sobre este indicador. Sin embargo, se ha logrado incluirlo en varias líneas bases de programas que tendrán incidencia sobre este indicador.

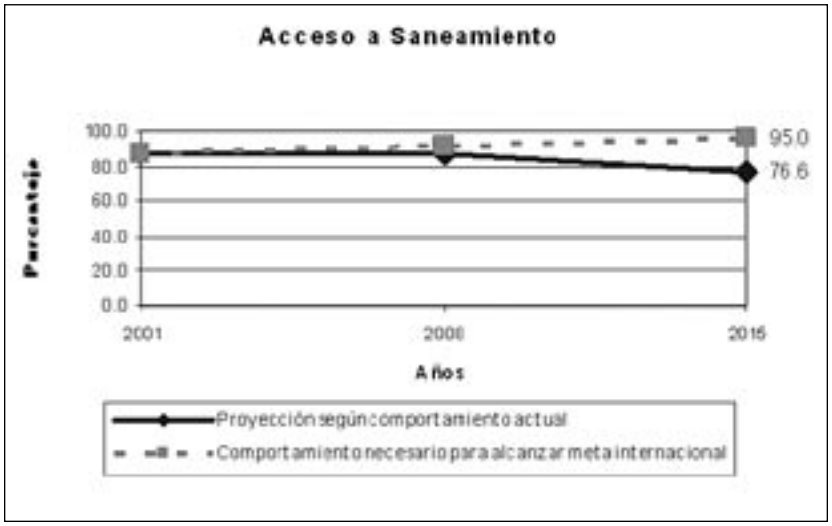
Meta 8: Al 2015, incrementar la cobertura nacional de acceso a agua al 100 por ciento; Meta 10: Incrementar el acceso nacional a saneamiento al 95 por ciento

Nicaragua es uno de los países de Latinoamérica con más bajo acceso a agua segura y servicios de saneamiento. La dotación

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de infraestructura de agua y saneamiento es uno de los medios para reducir desigualdades sociales y lograr un mejor estándar de vida de la población, dado los efectos positivos en la salud y la reducción de la morbilidad y mortalidad infantil, así como los incrementos en la producción. Las metas de cobertura se basan en la ejecución de un plan de inversiones de las diferentes instituciones de gobierno como FISE y ENACAL. El financiamiento de este plan tiene una tendencia decreciente y a partir del año 2009 se encuentra sin fondos para las áreas rurales y zonas urbanas a partir del año 2011. Sin embargo, para el 2008, el gobierno se propone incrementar la cobertura nacional de agua potable a 78 por ciento; el acceso a agua segura en áreas rurales dispersas a 57 por ciento; población urbana con acceso a alcantarillado a 45 por ciento. Y el acceso nacional a saneamiento a 87 por ciento en el 2007, año en que se realiza la EMNV.





Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Costeo de Metas por Sector

Existen aspectos importantes a destacar en este ejercicio de costeo. Primero, se hizo un análisis detallado de todos los insumos necesarios para determinar los costos unitarios escogidos para el ejercicio. En la mayoría de los casos se usaron costos actuales basados en records de compras y contrataciones de las instituciones responsables de proveer los servicios. Segundo, los ministerios sociales son instituciones débiles; igualmente importante para alcanzar las metas serán las reformas sectoriales y un fortalecimiento institucional agresivo. En el caso de salud, la reorganización de la red de servicios de salud, así como una reforma profunda en la distribución de recursos humanos queda pendiente.

— EDUCACIÓN —

Relación ERCERP y metas del Milenio

Para educación, las metas del Milenio incluyen asegurar educación primaria para todos y promover la equidad de género y empoderar a la mujer. Para la meta de asegurar educación primaria para todos, los indicadores intermedio del Milenio incluyen: la tasa neta de escolarización de primaria, la proporción de estudiantes que comenzando el primer grado logran llegar al quinto y reducir la tasa de analfabetismo entre 15-24 años. El primer indicador está incluido en la estrategia del país.

El documento de la ERCERP identifica como meta nacional lograr el acceso del 90% en educación primaria para el 2015. El alcanzar esta meta significa que para el año 2008, la matrícula en educación primaria debe ser de 1, 064,503 alumnos. Para ello se necesita tomar acciones que mejoren la calidad y pertinencia de la enseñanza mejorando de esta manera la eficiencia interna del sistema. El logro de la meta anterior, significa también que se hace necesario asistir a las familias en extrema pobreza con subsidios a fin de ayudarles a cubrir el costo privado de la educación y los costos de oportunidad. Asimismo se necesita reparar, reemplazar y ampliar la infraestructura escolar y reparar y aumentar el número de pupitres disponibles en los salones de clase. Igualmente de importante será el revisar los procesos y métodos de formación inicial y permanente de los docentes y administradores escolares.

Los otros dos indicadores intermedios del Milenio no son los más apropiados dado el contexto de la realidad de Nicaragua. Sin embargo, dichos temas sí están incluidos, en los indicadores intermedios del país tales como tasa de promoción del tercer grado, número de niños que terminan la primaria en 6 años, tasa de escolarización de preescolar, ampliación del número de escuelas rurales multigrados que ofrecen sexto grado, y la construcción

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

y reparación de aulas de primaria. El país se ha fijado metas de analfabetismo para el grupo etáreo de 10-19 años, el cual es diferente a las edades de los indicadores intermedio del Milenio, lo cual se debe en parte por la composición de la pirámide de población de Nicaragua.

Respecto a meta de la promoción de la equidad de género y empoderamiento de la mujer, los indicadores intermedios del Milenio son: proporción de niños y niñas en educación primaria, secundaria y de universidad, proporción de mujeres y hombres analfabetos entre 15-24 años, proporción de mujeres que trabajan en el sector formal no-agrícola y proporción de asientos en la Asamblea ocupados por mujeres.

En educación primaria, en la última década, las niñas tenían una tasa de matrícula de primaria levemente más alta que los niños, teniendo el país equidad en el acceso a la educación. Aunque no se tenga un indicador en la estrategia, el MECD le da seguimiento a esta proporción regularmente. En secundaria las niñas tienen un mayor nivel de matriculación y promoción que los niños. En Nicaragua la proporción de analfabetas entre 15-24 años es más alta en los hombres representado el 54.8 por ciento contra un 45.1 por ciento las mujeres, por tanto en ese grupo de edad las mujeres tienen mayor educación.

Metodología y supuestos

Para estimar el costo de la meta de universalizar la educación primaria se partió, inicialmente, estableciendo un costo promedio real por estudiante de primaria en base al presupuesto real ejecutado por el MECD en el año 2002. Durante ese año la inversión en ese nivel educativo ascendió a un poco más de ochenta y tres millones de dólares, equivalente a ciento cinco dólares por niño matriculado. Este costo incluye una asignación ponderada de los gastos administrativos, pero excluye el entrenamiento de maestros. La tasa de cambio por un dólar se estimó en C$14,35.

En el cálculo del costo promedio señalado en el párrafo anterior, se hizo un análisis de los costos de las diferentes formas administrativas que han resultado del proceso de implementación de la Reforma Educativa iniciada en los años noventa y de la búsqueda de opciones costo-eficientes para aumentar la cobertura. En el horizonte de tiempo, a medida que la Iniciativa EFA-FTI se implemente, el peso de cada una de ellas irá cambiando, por ello inicialmente se hizo necesario establecer los costos promedios individuales de cada una. Estas modalidades son: Escuelas Centralizadas, Escuelas Autónomas, Escuelas Subvencionadas y Escuelas Municipales. Cabe señalar que las Escuelas Centralizadas, Multigrados, Autónomas y Subvencionadas. En la realidad, cada una de ellas tiene dos versiones: escuelas corrientes y escuelas modelos, exceptuando las Escuelas Municipales que son todas regulares.

El costo proyectado de universalizar la educación primaria, que se encuentra en este documento, responde a la política planteada por el MECD según la iniciativa EFA-FTI. Para arribar a estos costos lo primero que se hizo fue realizar la proyección de la matricula. Para esto se obtuvo la matricula por grado del año 2003 estimada por el MECD al 2 de Julio del 2003. Primeramente se calculó la proyección de matricula de primer grado y luego se realizaron las proyecciones de matricula de los grados de segundo a sexto tomando en consideración las tasas de repetición y de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

promoción de cada año, suponiendo que las estrategias incluidas en la iniciativa EFA-FTI van a lograr que haya un decremento anual de forma regular en la tasa de repetición y un incremento anual en forma regular en la tasa de promoción.

El segundo paso fue estimar la evolución de la matricula total de primaria en términos de cada una de las formas administrativas escolares. Finalmente y como tercer paso se estimó el total de los costos corrientes para la educación primaria; para ello se multiplicó para cada año y cada forma administrativa el numero de la matrícula proyectada para cada una de ellas.

Una vez estimado el total de los costos corrientes para la universalización de la educación primaria, se procedió a incluir otros costos tales como la inversión inicial en las escuelas modelos, reposición de los libros de texto para las escuelas que no son modelo, las reparaciones mayores para mejorar las escuelas y dotarlas de una infraestructura satisfactoria, reposición de pupitres, mantenimiento mínimo a las instalaciones educativas, construcción de nuevas escuelas, el apoyo a la demanda educativa y el programa de desertores de primaria.

En el calculo de los costos de inversión inicial de una escuela modelo se incluyó la dotación de recursos a la escuela: canasta matemática, juegos didáctico, botiquín escolar, biblioteca escolar, huertos escolares, cocinas escolares, mobiliario y equipo para desarrollar nuevas metodologías de aprendizaje, el costo de transporte de la dotación hasta las escuelas y un mini-financiamiento para el desarrollo de un proyecto escolar que ayude a consolidar la participación de los estudiantes y padres de familia. A los maestros se les proveerá de un manual de capacitación y un maletín. A los alumnos se les dotará de pizarras didácticas, equipos deportivos, material de apoyo educativo hecho por los maestros locales, y finalmente a los padres de familia se les dotará de un maletín para el dirigente escolar y se les dará guías de apoyo para uso de los consejos escolares.

En el área de analfabetismo se partió considerando analfabetas a todas aquellas personas de 10 o más años. En documento de la ERCERP identifica como meta nacional disminuir la tasa de analfabetismo a 10% para el año 2015. Utilizando como referencia la proyecciones de matricula. Preescolar, Primaria y Secundaria que se elaboraron para el diseño del Plan Nacional de Educación, se estimó que la población analfabeta para el año 2003 es de 630.304, lo que significa una tasa de analfabetismo de 16.5%. En esas proyecciones se establece que para el año 2003, la población de 10 años o más será de 3.820.024 y se prevee un crecimiento del 3,2% anual. Para efectos de este análisis a partir del 2004 se ha estimado un crecimiento a una tasa del 2,96 habida cuenta de los cambios en el quinquenio reciente en los patrones de natalidad.

Los costos se obtuvieron de los archivos de cálculo que se han realizado por parte del MECD con miembros del BID en la preparación de un proyecto que permitirá continuar y ampliar el Programa de Educación de Adultos. Este proyecto se pretende realizar en dos etapas que cubrirá en total 9 años.

Análisis de costos y brecha

A continuación se presenta un análisis de los costos para cumplir las metas e indicadores expresadas, estas cantidades en

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

millones de dólares. El Cuadro IV-4 muestra que para cumplir con las metas e indicadores para el período 2004-2008 se necesitan un total de US$ 753 millones. Esta cifra para el 2004-2015 es de US$ 1,762 millones.

Cuadro IV-4. Costo total para cumplir con las metas e indicadores seleccionados, en millones US$

Educación	Base 2002	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Educación primaria	83	734	1,734
Analfabetismo	2	19	28
Costos totales	85	753	1,762
Fuente: Estimaciones SECEP			

El cuadro IV-5 muestra una comparación entre el costo de las metas, el presupuesto del MECD y la brecha que surge por implementar estas metas planteadas por el gobierno. Para el periodo 2004-2008 la brecha estimada es US$ 307 millones de dólares, para 2004-2015 esta brecha sería de US$ 615 millones.

Consciente de lo anterior, para lograr las metas de primaria, el año pasado el MECD elaboró una propuesta para participar en la iniciativa Educación para Todos, conocida en inglés como Education For All Fast Track Initiative (EFA-FTI). Como anteriormente se explicó, esta propuesta, presentada al Banco Mundial, propone indicadores específicos, metas anuales, mecanismos programáticos y pasos a dar para alcanzar mejorías sustanciales en indicadores críticos. Esta propuesta del MECD tuvo una buena acogida y se están dando los primeros pasos a fin de obtener el financiamiento respectivo. Si el financiamiento a la EFA-FTI no se materializa, queda el reto de financiar la brecha mencionada en el párrafo anterior.

Cuadro IV-5. Brecha Financiera para alcanzar metas propuestas (en millones US$)

Educación	Base 2002	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Presupuesto asignado a Primaria y Analfabetismo	85	446	1,147
Costos metas anuales en Educación, Primaria y Analfabetismo	85	753	1,762
Brecha de Financiamiento	0	307	615
Fuente: Estimaciones SECEP			

En relación a la brecha que ocasiona el querer alcanzar las metas de analfabetismo. El MECD ha preparado un proyecto de Educación de Adultos a ser financiado por el BID. Este proyecto se pretende ejecutar en un período de 9 años. De lograrse el anterior financiamiento, la tasa de analfabetismo para el 20015 llegaría a 8,29%.

— SALUD —

Relación ERCERP y metas del Milenio

Para salud, las metas del Milenio incluyen la reducción de la mortalidad infantil y de niños menores de 5 años, mejorar la salud de la mujer al reducir la mortalidad materna y combatir el

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

SIDA/VIH, malaria, y otras enfermedades. Adicionalmente, en la meta del Milenio de reducción de pobreza extrema, se incluye un indicador intermedio de la reducción de la prevalencia de niños menores de 5 años con bajo peso.

Nicaragua cuenta con metas e indicadores casi idénticas con las metas del Milenio para la reducción infantil, de niños menores de 5 años, y mejorar la salud de la mujer al reducir la mortalidad materna. La diferencia es que Nicaragua se ha fijado otros indicadores intermedios adicionales tales como el incremento de controles prenatales, aumento en la captación precoz del embarazo, el incremento de cobertura de pentavalente, antipolio y BCG para niños menores de 1 año, antipolio para niños menores de 5 años y proporción de muertes causadas por diarrea e infecciones respiratorias.

Sobre la meta de combatir el VIH/SIDA, el país está llevando a cabo esfuerzos para lograr dicha meta, tal es así que Nicaragua ha logrado acceder a los fondos globales de VIH/SIDA y malaria, en donde se llevarán a cabo múltiples actividades de prevención.Si bien el país está comprometido para combatir el VIH/SIDA, los indicadores intermedios del Milenio para esta meta no son aplicables a Nicaragua. Tal es el caso de la prevalencia de VIH en mujeres embarazadas de 15-24 años, o el número de niños huérfanos a causa del SIDA/VIH, temas que son de mayor relevancia para países en Africa. El indicador intermedio relacionado a esta meta que es de relevancia para Nicaragua es la tasa de prevalencia de métodos de planificación familiar, particularmente el uso de condones. En este sentido, Nicaragua tiene varios indicadores intermedios para reducir la brecha insatisfecha de planificación familiar, los cuales incluyen todos los métodos de planificación familiar.

La prevalencia de niños menores de 5 años con bajo peso, no es el indicador de nutrición más importante para Nicaragua. Un problema mayor es la desnutrición crónica, por tal motivo, el país cuenta con una meta para su reducción.

Metodología y supuestos

Para el sector salud, la SECEP y el MINSA llevaron a cabo un análisis de las causas más comunes de la mortalidad materna, infantil y menores de cinco años así como un análisis de las últimas cifras de la cobertura en servicios de planificación familiar y desnutrición. De esos análisis se llegó a la conclusión que para intentar costear las metas de la ERCERP, se debía comenzar calculando costos unitarios de atención de servicios vinculados a los indicadores intermedios de salud y luego otros costos unitarios de otras atenciones que están estrechamente vinculadas a las causas de las muertes maternas, infantiles y de niños menores de 5 años y por ello vinculado a la reducción de las mismas.

Si bien en un inicio se utilizaron como referencia algunos costos unitarios de nuevos programas preventivos, como su aplicación a la ejecución de programas a lo largo del país podría ser de difícil, los costos utilizados se han calculado de manera independiente. Los costos unitarios incluyen en su mayoría materiales de reposición periódica, exámenes de laboratorio, costo de hospitalización y medicinas vinculadas a la atención de cada uno de los servicios seleccionados.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Como se mencionaba en la ERCERP, el enfoque basado en costos unitarios implica que ningún otro servicio es proporcionado por las unidades de salud. Este es un supuesto optimista debido a que los centros de salud deben proveer una cantidad de servicios que afectarán sus costos y el bienestar de sus clientes.

Por otro lado, se supone que las enfermedades comunes durante el embarazo, enfermedades diarreicas, y enfermedades respiratorias seguirán ocurriendo con la misma frecuencia del año 2002. Asimismo, para planificación familiar, los costos unitarios se basan en los métodos utilizados, y se supone que el comportamiento de la utilización de dichos métodos será la misma en su composición para los próximos años. Se debe destacar que el método más común de planificación familiar es la esterilización, sin embargo, no se logró calcular costos unitarios ya que en su gran mayoría dicho procedimiento se lleva a cabo durante una cesárea o parto, y no se tiene la estadística disponible para saber con qué frecuencia. En este sentido el costo de planificación familiar podría ser una sub-estimación.

Otro supuesto es que para alcanzar con las metas internacionales el sector salud debe aumentar sus coberturas de los indicadores intermedios en niveles mucho más alto de lo que se está proyectando hasta el 2008. Es difícil estimar cuánto exactamente deberían de incrementarse las coberturas de los indicadores intermedios, y también es difícil determinar cual indicador debería contar con el mayor crecimiento. Además, en ciertos casos, también se debe de incrementar la calidad de los servicios, lo cual es un tema mucha más difícil de atribuirle costo. Como lo que se intenta de contestar es el costo de las metas internacionales en salud, independientemente quiénes son los proveedores de servicios, se calcula cuánto es el costo para cubrir al 100% con todos los indicadores y acciones.

En este sentido esa suposición es una sobre estimación del costo. Por otro lado, el costo no incluye temas de eficiencia, y es de conocimiento que el MINSA debe mejorar su eficiencia. Como no se estima el costo de la eficiencia, se supone que el mecanismo de distribución de medicinas las entrega en tiempo idóneo y que el nivel central cuenta con mecanismos idóneos para supervisar el cumplimiento de los indicadores. Al no incluir cálculos sobre la eficiencia, se sabe que eso implica una sub-estimación de los costos de las atenciones de salud.

Adicionalmente, se seleccionaron algunas actividades claves, tanto en el nivel primario como secundario, para apoyar las metas de salud, para las cuales también se calcularon costos, entre ellas:

1. Costo de comprar equipo e instrumental médico para cubrir el déficit existente
2. Reparación de equipo médico
3. Sostenimiento preventivo de equipo médico
4. Reposición de equipo e instrumental médico
5. Campañas de información, educación y educación (incluyendo afiches, mensajes en radio y televisión)
6. Acciones comunitarias
7. Formación continua del personal médico en temas claves
8. Ampliaciones de programas exitosos

Estas actividades fueron agrupadas debajo la categoría "otras acciones." Cabe señalar que no se calculó las necesidades

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de mejora de la infraestructura del primer y segundo nivel de atención, por lo que esto implica que hay una sub-estimación de los costos de alcanzar las metas. Mucha de la infraestructura del primer nivel de atención carece de las condiciones básicas para la atención adecuada (falta de agua, letrinas o inodoros, electricidad) y muchos de los hospitales ya han sobre pasado su vida útil. Para racionalizar los recursos, el MINSA está llevando a cabo un ordenamiento de su red de servicios, lo cual permitirá priorizar cuáles de las unidades de salud se deberán rehabilitar o qué nuevas construcciones se han necesarias.

A continuación en el cuadro IV-6, se encuentran los costos para cumplir con las metas de salud. En el 2003 es de US$90.3 millones de dólares. De todas las metas, la más costosa es la de reducción de mortalidad materna con un monto de US$33.5 millones de dólares, lo cual representa el 37% del costo anual de cubrir las metas de la ERCERP.

El costo de las metas de salud para el período 2004-2008, es de US$420.4 millones de dólares, y el costo total entre el período 2004-2015 es de US$1,031 millones de dólares.

Análisis de costos y brecha

Para determinar la presión en las finanzas del MINSA sobre el cumplimiento de los indicadores, se ha supuesto que el presupuesto del MINSA crecerá por el mismo promedio que ha experimentado en los últimos años, o sea en un 4% hasta el 2015. Otro supuesto es que se mantiene igual

Cuadro IV-6. Costo total para cumplir con las metas o indicadores selectos, en millones US$

Salud	Base 2002	Total 2004-2008	Total 2004-2015
MORTALIDAD MATERNA	33.5	154.5	355.2
4 controles prenatales por mujer	6.5	34.4	90.7
Enfermedades común del embarazo	.24	1.2	3.4
Complicaciones obstétricas	1.6	8.7	23.0
Partos institucionales	9.1	48.4	12.7
Atención del puerperio	.52	3.1	127.4
Otras acciones	15.5	58.3	98.4
MORTALIDAD INFANTIL	29.4	139.2	351.5
Inmunizaciones:			
1 Dosis BCG	.10	.57	1.4
3 Dosis Pentavalente	2.4	12.6	32.7
3 Dosis anti-polio	.07	.38	.99
Atención al recién nacido	.07	.37	.97
Complicaciones neonatales	17.9	94.0	244.3
Otras acciones	8.8	31.3	70.9
MORTALIDAD MENORES DE 5 AÑOS	12.5	58.9	154.5
3 Dosis anti-polio	.28	1.5	3.9
Enfermedades diarreicas	6.5	34.4	89.4
Infecciones Respiratorias agudas	3.8	20.1	52.4
Otras acciones	1.8	2.8	8.7
Planificación familiar	8.2	38.4	99.9
Píldoras, 15%	1.3	7.2	18.8
Inyección, 14%	3.6	20.0	52.3
Condones, 5%	1.2	6.7	17.6
DIU, 6%	.48	2.6	6.8
Otras acciones	1.5	1.7	4.2
DESNUTRICIÓN CRÓNICA	6.4	29.1	70.2
Vigilancia Peso y Control de Desarrollo 1 año	.92	4.8	12.5
Vigilancia Peso y Control de Desarrollo, menor 5 años	3.1	16.6	43.1
Otras acciones	2.3	7.7	14.5
COSTOS TOTALES	90.3	420.4	1,031

Fuente: Estimaciones SECEP, en colaboración con MINSA

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

los niveles de enfermedades, las relaciones porcentuales entre gasto en salud y gasto administrativo se mantienes igual, o sea no hay mejora en la eficiencia del sector.

Para determinar si el MINSA tiene el financiamiento disponible para cumplir con las metas, se ha tomado como punto de partida el presupuesto total del MINSA. Analizando la composición del presupuesto del MINSA, se encuentra que el 55% está destinado a gastos administrativos (sueldos a nivel central, gastos nivel central y salarios del personal médico del primer y segundo nivel de atención) y 45% destinado para gasto en salud. Del presupuesto del MINSA se estimó el presupuesto de salud destinado para acciones Materno Infantiles. En este sentido, se supuso que el 65% de los sueldos y salarios del primer y segundo nivel de atención corresponden a personal con alguna incidencia en la atención materno infantil. Además se estimó que el 50% de los gastos en salud, son destinados al área materno infantil.

Cuadro IV-7. Brecha Financiera para alcanzar metas propuestas (en millones US$)

Salud	Base 2003	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Presupuesto MINSA Materno Infantil	57.0	297.6	822.3
Sueldos y salarios primero y segundo nivel de atención materno infantil	29.8	155.5	429.7
Gastos en Salud para la población materno infantil	27.2	142.0	392.5
Costos metas anuales	90.3	420.4	1,031
Brecha de Financiamiento	33.2	122.7	209.1

Fuente: Estimaciones SECEP y presupuesto MINSA

Cuadro IV-8. Brecha Financiera para alcanzar metas propuestas (en millones US$)

Agua y Saneamiento	Base 2003	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Presupuesto asignado a Agua y Saneamiento	37	235	235
Costos metas anuales	37	248	636
Brecha de Financiamiento	0	13	401

Fuente: Estimaciones SECEP y presupuesto MINSA

Para determinar las brechas de financiamiento, del presupuesto del MINSA destinado a las acciones materno infantil se restan los costos de las metas de salud. En el cuadro IV-7 se encuentran las estimaciones de las brechas de financiamiento para los próximos años, mostrando que para el año 2003 la brecha se calculaba en US$33.2 millones de dólares. La brecha del 2003 representaba un 27.4% del presupuesto total del MINSA para ese mismo año.

— AGUA Y SANEAMIENTO —

La meta del Milenio de asegurar sostenibilidad del medio ambiente contempla indicadores intermedios como: proporción de la población con acceso sostenible a agua segura y proporción de la población con acceso a mejoras en saneamiento. Desde la ERCERP el país ha venido dándole seguimiento a los siguientes indicadores intermedios: cobertura nacional de agua potable,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

acceso a agua segura en áreas rurales dispersas, acceso nacional a saneamiento y porcentaje de la población urbana con acceso a alcantarillado, siendo éstos últimos totalmente consistentes con los indicadores intermedios del Milenio.

Para alcanzar las metas de agua y saneamiento en el período 2004-2008 se requieren US$ 248 millones, para el período 2004-2015 a US$ 636 millones. Esto ocasiona una brecha de financiamiento de US$ 13 millones para 2004-2008 y de US$ 401 millones para 2004-2015, debido a que las fuentes de financiamiento para el sector se agotan a partir del año 2009 en las áreas rurales y del 2011 en las áreas urbanas.

Conclusiones

Del proceso de revisión y costeo de las metas, se determinó que el costo total para alcanzar las metas propuestas en educación, salud, agua y saneamiento asciende a US$1,421.4 millones en el período 2004-2008 y US$3,429 millones en los años 2004-2015. Las metas en educación representan el mayor porcentaje de participación en ambos períodos con aproximadamente el 52.0%, seguido por salud con 30.0% y agua y saneamiento con 18.0%.

En relación a las brechas financieras, manteniendo los supuestos asumidos sobre el comportamiento de los presupuestos institucionales, se observa que la brecha para el período 2004-2008 será de US$432.7 millones, representando el 71.0% en educación, 26.0% en salud y 3.0% en agua y saneamiento. Sin embargo, al analizar el período 2004-2015, con una brecha total de US$1,225.1 millones, se observa que la brecha en educación baja su participación hasta llegar a 50.3%, salud 17.0% y por el contrario agua y saneamiento se incrementa hasta el 32.7%. El incremento registrado en el sector agua y saneamiento es explicado por la falta de financiamiento en el sector a partir del 2009 en el área rural y del 2011 en el área urbana.

A partir de los resultados del costeo, se concluye que el país no cuenta con el financiamiento necesario para alcanzar las metas planteadas al 2008 y 2015, especialmente si se toma en

Cuadro IV-9. Consolidado Costos de Metas (en millones US$)

	Base 2003	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Costos Totales Educación	85	753	1,762
Costos Totales Salud	90.3	420.4	1,031
Costos Totales Agua y Saneamiento	37	248	636
Costos Totales	212.3	1421.4	3,429

Fuente: Estimaciones SECEP y ENACAL

Cuadro IV-10. Brechas Financieras Consolidadas (en millones US$)

	Base 2003	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Brecha Educación	0	307.0	615.0
Brecha Salud	33.2	112.7	209.1
Brecha Agua y Saneamiento	0	432.7	1,255.1

Fuente: Estimaciones SECEP y ENACAL

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

consideración el entorno económico actual y las perspectivas económicas de corto y mediano plazo. En este contexto, la incorporación de Nicaragua a la iniciativa EFA-FTI y al Programa de Educación Básica de Adultos, representaría la oportunidad de alcanzar los compromisos adquiridos en materia de educación. Sin embargo, aún estaría pendiente cubrir la brecha financiera en salud, agua y saneamiento; puesto que el presupuesto institucional proyectado resulta insuficiente para alcanzar las metas en ambos sectores.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas

3. La línea de pobreza en el 2001 fue equivalente a US$383.57 de consumo per capita al año y el nivel de pobreza extrema de US$200.15 de consumo per capita al año. INEC, 2001
4. En una base de paridad de compra.
5. Se define la brecha de pobreza como el aumento porcentual en el consumo que se necesita para alcanzar la línea de pobreza.
6. Agua potable se define como la servida por tubería dentro de la casa, fuera de la casa y en puestos públicos. Agua segura como agua potable más la servida de pozos públicos o privados.
7. PROVIA-IICA-USAID, "Estrategia para el Desarrollo Agropecuario y Forestal", Mangua, 2001.pp.11-13.
3. OIT, 2002. El Trabajo Decente y el Sector Informal en los Países del Istmo Centroamericano.
4. OIT, 2001a , Indicadores básicos de seguridad social de Nicaragua (informe técnico preliminar).
5. OIT, 1999, Fuerza Laboral, Ingresos y Poder Adquisitivo de los Salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana
6. Baumeister, "Movilidad Espacial de la Población Nicaragüense a Comienzos del Nuevo Siglo", Fondo de Población de las Naciones Unidas, Managua, 2003, p.29
7. SECEP, "Grupos Vulnerables" , 2003
10. El trabajo cuantitativo también demuestra que un factor principal determinante de la educación y la salud es el nivel de alfabetismo y educación de la madre.
8. Capitulo II: De la Protección Especial. Artículos 76-79 y Capitulo III De las Medidas de Protección Especial. Artículos 80-89.
9. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente en Nicaragua. ENTIA 2000
10. Abuso Sexual e Incesto. Fundación Sobreviviente y Save The Children Noruega (s/f). Realizado con 900 familias del Distrito V de Managua, y población urbana de Estelí y Blufields. La prevalencia de abuso sexual en el distrito V de Managua es del 25%, en Estelí, 30% y en Blufields, 32%. La prevalencia de incesto en Managua representa el 37%, en Estelí, 32%, y en Blufields, 40%.
11. Estudio sobre Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Nicaragua. IPEC/OIT (2001). Realizado en Managua y Chinandega con 100 niños, niñas y adolescentes mujeres y varones victimas de explotación sexual comercial en edades comprendidas entre los 12 y 17.
12. Dirección Nacional de Migración y Extranjería (Abril, 2003)

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

13. Migraciones y Género. Reflejo de los Desafíos de la Sociedad Nicaragüense. Una aproximación interpretativa. Martha Isabel Cranshaw. (2,001).
14. Hogares de Mujeres Nicaragüenses Emigrantes en Costa Rica. enmarcado en el Proyecto piloto de "Protección de la mujer migrante y mejoramiento de las condiciones de a niñez afectada por la migración".
15. ENDESA 2001,
16. La Encuesta de Medición del Nivel de Vida. EMNV 2001
17. Las instituciones referidas son: Ministerios de Gobernación, Salud y Educación, Cultura y Deporte, Policía Nacional, Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, Alcaldía de Managua, organizaciones de la sociedad civil y la Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
18. Perfil Sociodemográfico de las Personas Adultas Mayores en Nicaragua, INEC, 2003.
19. De acuerdo al programa del BID NI-0064, "en general el 70% de las 600.000 unidades de las viviendas actuales requiere reparaciones importantes o reemplazo —aproximadamente 420.000 unidades. Además de las viviendas actuales, aproximadamente 15.000 de las 30.000 familias urbanas nuevas que se forman anualmente construyen sus hogares propios de manera informal. Dado que casi dos tercios de los hogares satisfacen los criterios en cuanto a ingresos del programa, la demanda total para el mejoramiento de viviendas existentes como parte de la operación es aproximadamente 275.000, al tiempo que la demanda de unidades para hogares reciente mente formados para los seis años del programa es de casi 60.000 (15.000 x 6 x .66)— un total de 335,000. Considerando que la mitad de los 335.000 hogares que necesitan y que pueden reunir las condiciones para el programa están interesados en presentar una solicitud para el programa, la demanda efectiva total es de aproximadamente 170.0002". p. 35.
20. Fuente: ENDESA. Cabe mencionar que estos objetivos e indicadores fueron elaborados dentro de un proceso de consenso, y que ningún indicador se refiere al uso de instrumentos de planificación familiar.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo V
Infraestructura

PROPUESTA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL ·

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Introducción

Para que Nicaragua pueda aprovechar su posición geográfica privilegiada, situada en el Centro de América, a distancias relativamente cercanas de las costas de México y de los Estados Unidos de América y con posibilidades de acceso a ambos océanos, es necesario el acelerado desarrollo de la red de transporte, con el propósito de aumentar la velocidad de circulación de mercancías y disminuir los costos y tiempos de operación de los vehículos de transporte para los productos que se exportarían a los diferentes mercados.

Próximo a la firma de un TLC entre los Estados Unidos y Centro América, la infraestructura viene a ser un componente importante para la región, para cada país y dentro de las regiones de cada país. Los mayores volúmenes de intercambio y servicios que generaría el tratado, deberían ser enlazados a un nuevo sistema nacional de redes de transporte.

Se hace necesario, por lo tanto, que éste sea sustentado por un sistema avanzado de planeación de infraestructura de carreteras pavimentadas, que apoye al PND –bajo el concepto de desarrollo de los aglomerados- y que sea capaz de impulsar un plan estratégico interregional, que enfatice más el comercio de bienes y menos el transporte de pasajeros. La expansión del comercio interregional debería ser rápida y con acceso confiable a los puertos y aeropuertos e incluir a la industria de extracción y de recreación. Este plan estratégico interregional estaría interconectado, además, con las redes regionales de caminos no pavimentados e incorporaría en su diseño las metas del desarrollo rural y urbano de estas regiones.

El sistema nacional de redes de carreteras pavimentadas contaría también con un sistema avanzado de administración de tráfico, apoyado por un programa de mitigación de congestionamiento, que mejoraría las conexiones entre los centros de producción, las rutas regionales de distribución y las terminales de trasbordo en los puertos, aeropuertos y cruces fronterizos. Dispondría de un mecanismo avanzado de información al usuario de las redes, que incluiría a la radio, la televisión y el internet, para dar a conocer en todo momento los niveles de servicios de la red.

Las condiciones físicas actuales -sección estructural de soporte y las carpetas de rodamiento-, de la gran mayoría de las carreteras, tiempo atrás cumplieron con su vida útil. Seguir por el repetitivo y equivocado proceso de la rehabilitación de sus carpetas de rodamiento, significa desperdiciar recursos económicos, que países como el nuestro deben usar de manera inteligente. Por otra parte, los niveles de servicios de éstas, desde hace muchos años están agotados. Su calidad es extremadamente pobre, ya que no garantizan un libre flujo vehicular y presentan altos

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

volúmenes y densidades vehiculares cerca de las concentraciones urbanas.

Carreteras

Durante el período de este gobierno, gran parte de la inversión pública se dirigirá a desarrollar una red nacional de carreteras pavimentadas inteligentes, que incluya: (1) un sistema de carreteras inter-departamentales, compuesto por carreteras convencionales, diseñadas y construidas con los más altos estándares, con el objetivo de mantener tasas de beneficios-costos mayores que uno. Estas serían de una línea en cada dirección y no tendrían controles en sus accesos; (2) un sistema de carreteras inter-regionales, que unirían estratégicamente grupos de departamentos con el sistema de carreteras intermodales, entendiéndose éstas como carreteras que transportan bienes y personas entre origen y destino de manera continua y eficiente, conectando dos o más modos o tipos de transporte (terrestre, aéreo y marítimo).

Serían en partes carreteras convencionales y en partes autopistas. Estas últimas serían de un mínimo de dos carriles en cada dirección y con acceso parcialmente controlado; y (3) un sistema de carreteras intermodales, que unirían los grandes centros de producción y el comercio interior y exterior a través de puertos, aeropuertos y cruces fronterizos. Estas carreteras adicionarían nuevas líneas en los lugares próximos a puertos, aeropuertos y puntos de terminales de trasbordo.

La meta es mover, gradualmente, a velocidades de 65 millas/hora (104 kms/hora) en cualquier punto de la red nacional de carreteras pavimentadas, los bienes y servicios generados por nuestra actividad económica en los distintos aglomerados y por los grandes mercados dentro del TLC, lo que nos llevaría a un cambio en el desarrollo económico y social del país, revirtiendo la condición actual de los departamentos y sus municipios, de bajo dinamismo y alta pobreza, a uno de alto dinamismo y baja pobreza.

Carreteras que garanticen estas velocidades harían más atractivo al país para la inversión y el comercio internacional. Un desarrollo de infraestructura así concebido, potenciaría directamente la cantidad y calidad del empleo y el desarrollo integral del país.

El PND iniciará entre 2004 y 2008, la ejecución de un conjunto de programas de construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, así como la creación de un banco de proyectos de este tipo de infraestructura a ser ejecutados después de este período. Ello permitirá integrar ambos océanos al tránsito de mercancías, vincularnos con el mercado centroamericano y conectar los principales territorios del país, basados en el concepto de desarrollo de los aglomerados.

El programa de carreteras completará el Corredor Centroamericano, acelerando la construcción de la carretera Chinandega-Guasaule, que es estratégica para la seguridad nacional, por ser de cruce de fronteras y por los volúmenes de bienes y servicios que se mueven durante el año. Las carreteras Chinandega-El Congo, El Congo-Potosí, Potosí-Morazán, Chinandega-Corinto y El Viejo-Tonalá-Puerto Morazán, están con diseños finales y en busca de financiamiento para ser construidas.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Estas carreteras mejorarían la movilidad de bienes producidos por los aglomerados de agronegocios y procesamiento de alimentos, camaronicultura y crustáceos, el de energía geotérmica y de turismo ecológico y la conexión intermodal con el Puerto de Corinto y el ferry entre Nicaragua y El Salvador a través de Potosí. Estas carreteras, además de la importancia que tendrían para el movimiento de cuantiosos volúmenes de carga comercial, ofrecerían mejor la región para las inversiones de las zonas francas. En el área de Tonalá y Puerto Morazán, la camaronicultura y crustáceos, revertirían la condición social actual, elevando el dinamismo económico y reduciendo la pobreza alta y media que hoy padecen sus pobladores.

La carretera Río-Blanco-Siuna-Puerto Cabezas —en etapa de gestión de financiamiento—, la carretera San Lorenzo-Muhan-Rama -en proceso de construcción- y el Puerto El Rama en proceso de rehabilitación, estarán listos para operar en el 2004. La carretera Nueva Guinea-Bluefields uniría el Atlántico con el Pacífico, fortaleciendo la seguridad y la unidad nacional y nos independizaría del uso de otros puertos en el Mar Caribe de los países vecinos, ahorrándole al productor nacional significativas sumas de dinero por concepto de costos de transporte.

Dichas carreteras potenciarían el desarrollo de zonas mineras, de energía renovable, de la industria de la carne y productos lácteos, de bosques y plantaciones forestales, y productos de la madera, del turismo científico y ecológico y de sitios estratégicos. Adicionalmente, incentivarían la inversión nacional y extranjera en la instalación de zonas francas para aprovechar la conexión con los puertos del Atlántico.

Otro impacto importante sería el de la reducción de nuestra vulnerabilidad ante el tráfico de drogas desde Colombia, y el control y reducción del saqueo de los recursos forestales. Desde la perspectiva del desarrollo social, estas carreteras son de vital importancia, ya que corresponden a áreas del territorio nacional socialmente vulnerables, con altos índices de pobreza y baja actividad económica.

La carretera Acoyapa-San Carlos es indispensable para el desarrollo de la industria de la carne y productos lácteos, y para mejorar la interconexión con Costa Rica y compartir el desarrollo del turismo científico y ecológico. Esta carretera vendrá a elevar el dinamismo económico medio existente y a atacar frontalmente su alto índice de pobreza. Los estudios para el diseño estarán listos a finales del 2004 y se espera empezar su construcción en el 2005.

La carretera Ticuantepe-Granada, que mejorará la movilidad de personas y bienes entre Managua y las ciudades turísticas de Masaya y Granada, es de urgencia para eliminar el congestionamiento que presenta, reduciendo los niveles de contaminación ambiental y el alto grado de inseguridad. Asimismo, ayudaría a ordenar el alto dinamismo económico de la zona, acelerando la reducción de la pobreza y el deterioro de la calidad de vida.

La carretera Granada–Tecolostote ahorraría tiempo de viajes para las cargas de bienes que se mueven del centro del país hacia Costa Rica y viceversa, particularmente agrícolas y de turismo ecológico a lo largo del Gran Lago. Esta carretera está en etapa de preinversión y está en gestión su financiamiento. Su construc-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ción ayudaría a dinamizar la zona y a reducir el nivel de pobreza actual.

La carretera Granada-El Guanacaste apoyaría el turismo ecológico y es una alternativa rápida para mover con eficiencia y rapidez hacia el sur los bienes agrícolas y ganaderos, que se producen en la zona. Está en etapa de consecución de financiamiento para su diseño y programada su construcción para el 2006. Está ubicada en un área de alto dinamismo y baja pobreza, por lo que la vuelve prioritaria.

La carretera Tipitapa-Masaya, en proceso de licitación y de gran importancia para aliviar el congestionamiento vehicular de carga pesada hacia Managua y para potenciar el desarrollo de zonas francas. Además es una ruta estratégica para conectar el sur del país con el Aeropuerto Internacional y la carretera de cruce fronterizo con Honduras, hacia Las Manos. Ayudaría a ordenar el alto dinamismo y a reducir la baja pobreza de la zona.

La carretera Costanera y la carretera Ochomogo-Las Salinas de Nahualapa, potenciaría el desarrollo local con grandes inversiones en el área del turismo deportivo y ecológico, y facilitaría la integración turística con el Pacífico costarricense y con el centro del país, y, en especial, se abonaría a mejorar la ruta turística de Masaya y Granada.

Además, ayudaría a desarrollar el turismo de pensiones, dirigido a personas que desean pasar a retiro disfrutando las bellezas y comodidades del Pacífico. Es prioritaria por el alto dinamismo y por la buena infraestructura educativa existente de los pobladores del sur del país. Está en la etapa de gestión de financiamiento para actualizar su diseño y se espera su construcción a comienzos del 2004.

La carretera Masaya-Catarina-Guanacaste-Nandaime y la carretera Jinotepe- Nandaime, son importantes corredores para la movilidad de la carga de bienes que se mueven de frontera a frontera con los países vecinos. Se está gestionando el diseño y construcción de su recarpeteo y son importantes por estar ubicadas en una zona geográfica de alto dinamismo económico, en la que persisten niveles de pobreza.

La carretera Nejapa-Santa Rita-Izapa, con sus diseños finales y en espera de financiamiento para su construcción, se espera dar en concesión con cobro de peaje. Ésta ahorraría tiempo al transporte de carga que se mueve entre las fronteras norte y sur del país vía El Guasaule.

Conectaría intermodalmente con Puerto Sandino y potenciaría el turismo ecológico e incentivaría zonas francas. Se experimentaría por primera vez en el país con el uso de peaje o pago directo para su mantenimiento, por parte de los usuarios que quisieran optar a una ruta alternativa hacia Occidente. Es prioritaria por el alto dinamismo económico de la región.

Para el año 2005 están propuestas a iniciarse —previa obtención de financiamiento— las carreteras:

- **San Ramón-Muy Muy**, con diseños finales y lista para ser construida. Esta carretera impulsaría el desarrollo de la industria de carne y productos lácteos y de turismo científico y de sitios estratégicos. Esta carretera es de gran importancia por su ubi-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

cación dentro de una zona de alto dinamismo económico y con conexión directa a la carretera que nos uniría con el Atlántico en dirección a Puerto Cabezas.

- **Telica - San Isidro**, con diseños finales, conectaría los agronegocios y procesamiento de alimentos entre las zonas occidental y noroccidental del país y serviría de unión entre las dos carreteras troncales de cruce fronterizo, con la vecina Honduras. De gran importancia porque uniría dos regiones de alto dinamismo económico, lo que aceleraría el desarrollo de las áreas existentes entre ellas, que aún poseen baja actividad económica y por consiguiente altos niveles de pobreza.

- **Sébaco - Matagalpa**, con diseños finales, impulsaría los agronegocios y procesamiento de alimentos y turismo. Importante por su alto dinamismo económico presente y por su conexión con la carretera que nos une en el norte con Honduras por Las Manos y en el sur con Managua.
- **Empalme de Puerto Sandino**, que serviría de conexión para el transporte intermodal y de trasbordo de grandes volúmenes de carga. Es de gran atractivo para las inversiones en turismo ecológico y por su conexión con Puerto Sandino y el desarrollo de zonas francas. Es además importante por estar localizada en un área de alto dinamismo económico.

Para el año 2006 están propuestas a iniciarse –previa obtención de financiamiento– las carreteras:

- **Puertas Viejas - Esquipulas - Muy Muy,** que serviría de conexión a la industria de la carne y productos lácteos y la carretera de cruce fronterizo en el norte con Las Manos. Está en etapa de preinversión y es necesario gestionar financiamiento para su factibilidad y diseño. Está ubicada en zonas de diferentes niveles de dinamismo económico, lo que serviría para estimular aquellas donde estos niveles son bajos y medios.
- **La Virgen - San Juan del Sur**, que uniría los sitios de inversiones de turismo ecológico ofrecidos por el Lago Cocibolca y el Océano Pacífico, y además, incentivaría la industria de carnes y productos lácteos en la zona sur fronteriza con Costa Rica. Es necesario gestionar financiamiento para su diseño y construcción, lo que estimularía el desarrollo económico de áreas colindantes con Costa Rica que viven en condiciones de dinamismo económico medio y de baja pobreza.

- **Diriamba - Casares - La Costanera**, que ofrecería facilidades de movimiento para el turismo interno. Es necesario gestionar financiamiento para su diseño y construcción, y es importante porque existe en la zona una alta actividad económica y un estado de pobreza bajo, fácil de superar.

Para el año 2007 están propuestas a iniciarse –previa obtención de financiamiento– las carreteras:

- **Empalme de Boaco**, que ayudaría a mejorar los números negativos de dinamismo económico y baja pobreza que existen

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

en la región. Además estimularía la expansión de las industrias láctea y de carne.

- **Juigalpa - Puerto Díaz**, de gran importancia para la conexión de la industria de la carne y productos lácteos con una terminal portuaria lacustre con fácil acceso a la ciudad de Granada. Esta terminal portuaria está identificada también como un área apta para el desarrollo del turismo ecológico. Su construcción sería importante para superar los niveles bajos de actividad económica y altos de pobreza.

- **San Rafael del Norte - Yalí-Condega**, es una carretera a priorizar por situarse en una zona de alto y medio dinamismo económico, pero con alta pobreza.

Para el 2008 están propuestas a iniciarse –previa obtención de financiamiento–, las carreteras:

- **La Paz Centro - Villa 15 de Julio**, que cruzaría e iría paralela a zonas de turismo ecológico y de sitios estratégicos y estaría inserta en su gran parte en una región de alto dinamismo económico, y, en el centro, en una zona de bajo dinamismo, pero en ambos casos con baja pobreza.

- **El Sauce - Empalme de Villanueva**, situada en una zona de medio dinamismo económico y alta pobreza. Se necesitan recursos económicos para la elaboración de su factibilidad y diseño.

- **Quebrada Honda - Los Zarzales**, aún sin financiamiento para su factibilidad y diseño. Serviría para motivar el desarrollo económico en esta zona del país, caracterizada por su alta pobreza y su poca actividad económica.

- **INTA - Ticuantepe - Las Nubes**, importante para la conexión de las dos principales accesos con Managua desde el sur del país y situada en una zona de alta actividad económica y baja pobreza. Ayudaría a descongestionar Managua de su alta demanda de viviendas y su alta oferta vehicular.

Además es necesario incluir como proyectos de inversión los siguientes:

Actualización de la calidad estructural y de la capacidad de las carreteras existentes y que forman parte estratégica de la red nacional, como lo son las carreteras troncales, que tendrían una clasificación de regionales, por su condición de conectoras con los países vecinos y los puertos en ambos océanos. Deberán de poseer, por los altos volúmenes de tráfico, anchos mínimos de líneas de tráfico de 3.6 metros y hombros de 3 metros, con el objeto de asegurar de manera permanente un movimiento libre y seguro de cargas y, para garantizar un adecuado soporte lateral a

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

la sección estructural de la carretera para reducir las operaciones de mantenimiento, que tantas tardanzas ocasionan.

Reforzamiento estructural y protección hidráulica de todos los puentes de la red nacional que lo requieran, para seguridad de los habitantes y de la actividad económica frente a las inesperadas acciones de sismos o inundaciones. Bajo ninguna circunstancia y bajo ningún período de tiempo, debemos permitir que el país quede aislado, porque sería desastroso para nuestra economía y para nuestra seguridad nacional.

Construcción de Parks & Rides, para ayudar al descongestionamiento vehicular de ciudades con grandes volúmenes vehiculares, como Managua. Esto aliviaría de congestionamiento a Managua, reduciendo la demanda del uso de áreas de parqueo en sus calles y reducirían los congestionamientos que normalmente ocurren en los tramos de carreteras que se aproximan a ella.

La carretera Ocotal-Jalapa. No tiene financiamiento para su factibilidad y diseño, pero es de alta prioridad, porque conectaría adecuadamente una zona donde se produce el 90% del frijol y del maíz del país. Producción que es actualmente usufructuada por la vecina Honduras, por su cercanía geográfica y por su oferta de mejores carreteras para su extracción. Es necesaria también porque nos daría la posibilidad real de incentivar los aglomerados de agro-negocios y procesamiento de alimentos y el de turismo ecológico y científico de la zona. Su construcción, sumada al alto dinamismo económico existente, cambiaría radicalmente el estatus de alta pobreza que padecen hoy en día sus pobladores. Desde el punto de vista de nuestra seguridad territorial, es saludable y prioritario el acelerar un progreso verdadero y simultáneo en lo económico, social y moral, en todos los poblados localizados en nuestras fronteras territoriales.

Adicionalmente, se iniciarán los planeamientos y estudios de compra y uso del derecho de vías territoriales para conectar por carreteras interregionales -a ser construidas-, de las regiones más productivas y dinámicas del país.

Reformas Institucionales

No podemos obviar que para alcanzar las ambiciosas metas propuestas en el campo de carreteras, se debe necesariamente pasar por una transformación del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), para que éste sea el legítimo y efectivo órgano rector de la ingeniería de carreteras del país. En consecuencia, se deberá contar con un Departamento Técnico de Carreteras capaz de elaborar un banco de proyectos con la consistencia científica requerida para construir carreteras a tiempo y de calidad, con planos estándares y procedimientos científicos para diseño, construcción y supervisión de proyectos, que garanticen el buen uso de los recursos.

Para lograr este objetivo, el MTI también debería contar con las siguientes divisiones:

División de Planificación:

Es la fundación de cualquier sistema de transporte y cuyo objetivo es presentar alternativas de solución para proyectos de carreteras con la máxima calidad técnica, con el más bajo costo económico y el menor impacto ambiental.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Dentro de sus funciones están:

- Identificar las necesidades de construcción de proyectos viales, desde la instalación de una señal de tráfico hasta la construcción de una súper carretera.

- Definir el propósito del proyecto e involucrarse en sus alcances básicos y diseños preliminares para definir el concepto y su alcance.

- Tener un Sistema Administrativo con un Plan Maestro que priorice proyectos y alternativas, focalizándose en sus problemas y soluciones, y estableciendo objetivos y alcances preliminares.

- Realizar estudios preliminares de ingeniería, un análisis general de alternativas, costos y tiempos de ejecución, así como comparar los diferentes tipos de inversiones, antes de decidir qué construir.

- Involucrarse en los análisis de construcción y financiamiento de los proyectos.

División de Diseño:

Nnombrar un gerente de proyecto, para asegurar una cuenta de autorización y un plan de trabajo para cubrir su iniciación en detalle; y formar un equipo multidisciplinario para desarrollarlo. Este equipo multidisciplinario tendría como funciones:

- Poner en marcha el plan de trabajo, reevaluando los estudios preliminares de datos de ingeniería, determinando los límites lógicos del proyecto, determinando los estudios a realizarse y sus cronogramas, el tipo de documento ambiental y las posibilidades de medidas de mitigación.

- Asegurar un análisis social, económico, ambiental y de ingeniería del proyecto
- Asegurar la adquisición de derechos de vías.

- Asegurar que se incorporen y se cumplan los requerimientos técnicos y legales del MTI.

- Proveer consejos antes y durante la fase constructiva del proyecto.
- Asegurar la preservación histórica del proyecto.

- Esta división debería elaborar un análisis del proyecto, con la información necesaria para determinar su alcance, costo, tiempo de ejecución y el estudio de impacto ambiental, si fuese necesario. Después que el reporte del estudio del proyecto sea aprobado y programado, se deberán preparar los planos geométricos y los mapas de derecho de vía.

División de Planos, Especificaciones y Estimados:

Prepararía los proyectos para licitación, asegurando consistencia técnica de planos, especificaciones y estimados de costos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Funciones:

- Preparar planos detallados, especificaciones técnicas y costos. Esto se inicia una vez aprobado el estudio de impacto ambiental.
- Revisar la información del proyecto y actualizarla.
- Refinar su propósito y alcance y completar su diseño topográfico, su reporte de datos de tráfico, su diseño hidráulico, diseño geotécnico, diseño de pavimento y de materiales.
- Determinar los requerimientos finales para la adquisición de derecho de vías y asegurar que estén bien preparados los planos constructivos de culverts y puentes.

División de Planes de Transporte:

- Su propósito será minimizar los impactos de construcción, rehabilitación u otros proyectos, cuando los trabajos causan significativas pérdidas de tiempo al afectarse el tráfico normal.

División de Derecho de Vías:

- Adquiriría el derecho de vía necesario para cada proyecto, después que ya esté aprobado el estudio de impacto ambiental y sus mitigaciones.
- Adquiriría tierras en las mejores y más favorables condiciones de mercado y aseguraría que todos los servicios públicos existentes estén debidamente localizados antes de empezar la construcción.

División de Preparación y Publicación de Contratos:

- Ensamblaría el documento final del proyecto con el paquete de licitación para ser publicado.
- El gerente del proyecto revisaría el proceso después de la apertura de ofertas, y recomendará su aprobación y adjudicación.

División de Construcción:

- Aseguraría que el proyecto se construya de acuerdo a lo contratado, en costo, tiempo y calidad.
- Llevaría una historia diaria de todas las actividades que involucren su desarrollo, hasta que éste sea completado a su satisfacción, incluyendo los cambios si fuera necesario durante la construcción, y sus órdenes debidamente sustentadas.
- Prepararía el récord final del proyecto cuando esté concluido y elaborará su archivo histórico con los planos finales.

División de Permisos:

- Un permiso sería un documento emitido por el MTI a una autoridad fuera de él, para entrar a su derecho de vía con el fin de construir cualquier facilidad, por ejemplo: hacer excavaciones para instalar tuberías o cables, construcción de garajes, etc.; o para conducir una actividad específica, tales como festivales callejeros, ventas en los andenes, etc.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

- Los objetivos son: (a) proteger a los inversionistas y sus trabajadores dentro del derecho de vía del MTI, (b) garantizar la seguridad permanente del sistema de carreteras y de los conductores y; (c) asegurar que los trabajos propuestos dentro de su derecho de vía sean compatibles con sus estándares.
- En ningún caso un permiso será un derecho de propiedad y tampoco será transferido a ninguna otra autoridad que no sea la que lo solicitó. En todos los casos, los costos del permiso correrán a cargo del solicitante e incluirán los costos de la revisión del proyecto, de la preparación de su emisión y el de la supervisión del trabajo que incluya el proyecto.

Puertos

En lo que respecta al programa de puertos, Nicaragua cuenta con fortaleza geográfica, ubicada en el centro de las Américas y con costas en los océanos Atlántico y Pacífico. Posee un puerto mercante, de calado permisible de hasta 13 metros, ubicado en el Pacífico; y un micro puerto fluvial en el Atlántico con calado reducido de 4.5 metros y navegación restringida, pero importante porque da salida, aunque limitada, a productos por ese sector. Al no tener buques mercantes y sólo tener un puerto mercante, lógicamente nuestros intercambios comerciales son mayormente con países que tienen puertos en el Pacífico.

Si nuestro intercambio comercial es con países que tienen puertos en el Atlántico, lo ideal sería disponer de un nuevo puerto en la Costa Atlántica, lo que desincentivaría la salida y entrada de carga por puertos de países vecinos.

El puerto de El Rama, debidamente rehabilitado, debería ser atendido por empresas navieras que respondan a una política gubernamental de incentivos por ley, para el desarrollo de una flota de buques especiales del tipo RO-RO que inicien el desarrollo y establecimiento de rutas regulares, vía directa o con escalas entre puertos centroamericanos y con destino a Miami, Nueva Orleáns, etc.

El puerto de El Rama manejaría la actual carga nacional y se convertiría en un centro comercial e industrial para el desarrollo de la maquila y productos alimenticios de alto costo. Este puerto sería una solución temporal (10 años) al manejo de nuestra carga comercial por el Atlántico.

Paralelo al desarrollo de la carretera hasta El Rama se considerará la estabilidad del flujo energético y del agua potable, así como el ordenamiento del territorio cercano, para la construcción de la zona franca industrial especializada en el procesamiento de productos alimenticios, ensambles y maquila.

Nicaragua no cuenta con un plan maestro de desarrollo marítimo, que le permita aprovechar sus fortalezas geográficas marítimas-portuarias. Es el momento de iniciar el desarrollo marítimo-portuario nicaragüense, considerando la cercanía de un TLC con los Estados Unidos y siendo consistentes con el PND.

Hay que considerar la construcción del nuevo puerto de Cutuco, el crecimiento en el Atlántico de los puertos de Limón, en Costa Rica y Cortés, en Honduras y de Puerto Quetzal, en Guatemala, en el Pacífico. Está claro que nuestros vecinos, con menos ventajas naturales que las nuestras, no han cesado de avanzar

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

en su visión de futuro y si nosotros no reaccionamos al respecto desde ahora, mañana será demasiado tarde.

Adicionalmente, están en proceso importantes megaproyectos de canales húmedos y secos a conectarse con megapuertos. La construcción de oleoductos e infraestructura mayor hace necesaria la transformación para hacer realidad una visión futura de desarrollo. La exploración petrolera es una realidad. La pesca comercial y su industria se tendrá que continuar desarrollando.

El gobierno está consciente de la necesidad de contar con un plan maestro de desarrollo marítimo que oriente técnica y jurídicamente. Se promoverá un foro nacional para debatir con expertos nacionales y extranjeros, y concluir con un documento definitivo que permita desarrollar y regular este sector. La política gubernamental de visión integral y de incentivos para las inversiones, que se ha aplicado al desarrollo del turismo, es una política ejemplo que debería de aplicarse al desarrollo de la industria marítima-portuaria nicaragüense.

Se contempla la construcción de un puerto de aguas profundas en Monkey Point y el mejoramiento de Puerto Cabezas en el Atlántico, y la navegación del Río San Juan desde San Carlos hasta su desembocadura en el océano Atlántico. Esto último permitiría afianzar nuestra soberanía e impulsaría el turismo ecológico y científico.

Aeropuertos

Se está trabajando en la ampliación del aeropuerto internacional de Managua, el más seguro de Centroamérica, y se tiene prevista la ampliación de los de Bluefields y Puerto Cabezas, con el objetivo de convertirlos en aeropuertos de servicio internacional.

Viviendas

Actualmente Nicaragua presenta un alto déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, de más de medio millón de viviendas. El origen de esto son: los bajos ingresos de más del 45% de nuestra población; el elevado nivel de desempleo; la falta de acceso a créditos bancarios debido a que los parámetros mínimos de la vivienda a financiar por la banca nacional cuesta US $ 25,000; y las debilidades institucionales, con la ausencia en todos los gobiernos locales del país de Planes Reguladores de Desarrollo Urbano, que ayuden a un ordenamiento territorial que elimine los riesgos de los asentamientos anárquicos.

Sumado a este cuadro negativo, tenemos además que el país goza de un elevado crecimiento demográfico, en especial en las áreas rurales, lo que incrementa anualmente este déficit de por sí ya grande.

Como respuesta a esta grave situación, el Ejecutivo logró la aprobación en la Asamblea Nacional de la Ley Orgánica del INVUR (Instituto de la Vivienda Urbana y Rural) y la Ley de Funcionamiento, Procedimiento y Normativa del FOSOVI (Fondo Social de Vivienda). El INVUR consiguió con el BID un préstamo concesional por un monto de US $ 22.5 millones en la primera fase, para subsidiar la construcción de viviendas nuevas o la ampliación de existentes, a este segmento vulnerable de la población. Este programa se ejecutará a través de Alcaldías, ONG, bancos o financieras, previo cumplimiento de requisitos de calificación, y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

contará también con el apoyo financiero del PNUD y del gobierno de Finlandia.

El objetivo es construir viviendas con criterios preventivos y con acceso a los servicios básicos indispensables para mejorar las condiciones de vida, así como construirlas con condiciones claras de seguridad jurídica y física de la tierra. Las viviendas a construirse tendrán un área de 30 a 36 metros cuadrados y se construirán con sistemas constructivos aprobados por el MTI.

Al mismo tiempo este programa vendrá a dinamizar diferentes ramas de la industria de la construcción y el comercio asociado a esta actividad.

Caminos

El gobierno ha elaborado una propuesta para la creación de departamentos regionales de mantenimiento de caminos no pavimentados, en consonancia con las acciones de descentralización, compartiendo responsabilidades con los gobiernos locales. El Estado asigna recursos económicos a través del MTI, IDR, FISE e INIFOM en un monto mayor a C$ 225 millones para el mantenimiento de dicha red. Se necesita un plan administrativo de mantenimiento de caminos no pavimentados, que minimice las pérdidas económicas y sociales relacionadas a su deterioro, al daño de los vehículos que los transitan y la pérdida permanente de la movilidad de los bienes, servicios y personas a través de la red.

Se propone una visión regional administrativa con la creación de departamentos regionales de mantenimiento, lo que permitiría descentralizar la administración del MTI, IDR, FISE e INIFOM. Asimismo, se debe reformar la ley creadora del FOMAV, limitándole la gestión de mantenimiento, únicamente a la red vial pavimentada. Las ventajas de eliminar esta dispersión de esfuerzos, se dan a varios niveles:

- A nivel técnico facilitaría la reducción de costos y tiempos de operación de los vehículos que la circulen y, disminuirían los niveles y costos de deterioro de la red, y proporcionarían el inventario exacto del estado de estos caminos durante los 12 meses del año.

- A nivel económico, la longitud total de esta red representa el 89% del total de toda la red nacional (pavimentada y no pavimentada). Este alto porcentaje refleja la importancia de la movilidad de los volúmenes de bienes, servicios y personas. De la consistencia que exista entre la calidad de estos caminos y la calidad de movilidad de la producción que ellos faciliten, dependerá el crecimiento de los estándares de vida de las regiones del país.

Para el año 2004 se adoquinarán 422 kms. de caminos para apoyar el desarrollo de la industria de la carne y productos lácteos, de la reforestación y productos de madera y del turismo ecológico en distintos municipios de los departamentos de Juigalpa, Boaco y la RAAS; así como el turismo en Granada y Masaya y las zonas francas en Managua. Esto será de gran impacto en las economías locales, por el uso intensivo de mano de obra que requiere.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

La mayoría de estos programas podrían ser dados en concesión al sector privado, o bajo una modalidad mixta (estatal y privada), en el que se incluya, además del planeamiento, diseño y construcción de los proyectos, el mantenimiento y operación de los mismos por un determinado número de años previamente establecidos en la inversión. Si el caso fuera de concesión para la ejecución de carreteras, el mantenimiento y operación de las mismas, se financiaría con un sistema de peaje o a través del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV).

En este tema de las concesiones, tenemos que trabajar en un documento guía de procedimientos, que nos sirva para ofrecer las posibilidades de inversiones en estas áreas y para negociar en condiciones favorables para el país, para el inversionista y sobre todo para el usuario.

El FOMAV es de importancia para el mantenimiento del patrimonio vial pavimentado, necesitándose una reforma a su Ley creadora para asegurar su financiamiento, que podría oscilar anualmente en los US$50 millones. El gobierno no tiene capacidad económica para asignar vía Presupuesto General de la República estos recursos, por lo que se propone impulsar un foro para debatir la reforma a dicha Ley y probables fuentes de financiamiento.

Descentralización

Descentralización y Desarrollo de Infraestructura Rural. La descentralización es una necesidad para el desarrollo nacional y debe ser compartida responsablemente por la sociedad organizada, departamental y regionalmente. En lo que respecta a infraestructura de caminos, con la descentralización se lograría una mejor planificación para asegurar que no sufran el abandono de su mantenimiento ni el desgaste propio del uso y de los efectos destructores de las lluvias. El gobierno daría asistencia técnica a las regiones con ingenieros especialistas para este objetivo.

Estos especialistas asistirían en los análisis de rutas con un horizonte de 20 años, basados en registros de volúmenes y tipos de tráfico e identificarían los diferentes escenarios de financiamiento para desarrollar un plan regional de sistemas de carreteras interconectadas a la red de caminos no pavimentados y basado en las metas de desarrollo de las regiones.

Los planes regionales servirían de guía para un plan nacional, integrado con el sistema interregional de carreteras, que impactaría en el aumento de la productividad agrícola, ganadera y comercial de las regiones, y aseguraría el acceso de los pobladores rurales a los centros de servicios de salud y educación, evitando mayores aislamientos.

El gobierno asumirá la creación de los departamentos de obras públicas departamentales, con el objetivo de reducir los altos niveles de vulnerabilidad. Para esto, se trabajará con la sociedad civil, la Cámara de Ingenieros y Arquitectos Consultores (CIAC), la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de Nicaragua (ANIA) y las Universidades. Estos departamentos de obras públicas tendrían las siguientes funciones:

Asegurar el uso de suelos para el crecimiento urbano y rural.

Garantizar planes de desarrollo urbanos y rurales y planes maestros de desarrollo integrales de infraestructura en general

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

-medio ambiente, energía, vivienda y caminos- para un horizonte de 20 años. En los casos de viviendas, con conceptos integrales de desarrollo: diseños funcionales a sus costumbres y fáciles de construir, seguridad sísmica, servicios básicos de electricidad y de alumbrado público. En los casos del medio ambiente: dotar agua potable, manejo apropiado de las aguas pluviales y tratamiento de los desechos sólidos y líquidos.

Regular las actividades relacionadas a las construcciones verticales y horizontales: revisión de la planificación y diseño de los planos constructivos de los proyectos; emisión de los permisos para la construcción y supervisión de los mismos.

Agua

El gobierno está trabajando en la elaboración de un diagnóstico ambiental, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, identificando proyectos de preinversión en las siguientes áreas: agua potable y aguas residuales, disposición de desechos sólidos, regulaciones ambientales, manejo de cuencas hidrográficas y estudios de optimización de recursos existentes.

En agua potable, se haría una evaluación de los sistemas existentes en las ciudades principales, incluyendo cobertura, calidad de servicios, planes de expansión y situación financiera. Con el departamento de planificación y operación de ENACAL, se desarrollaría un programa de disminución de fugas debido a deficiencias físicas de los sistemas o a conexiones ilegales, para disminuir los costos de operación y mantenimiento.

En aguas residuales se haría un levantamiento del inventario de la situación de saneamiento de las ciudades, su nivel de cobertura y el cumplimiento de regulaciones ambientales establecidas por MARENA. Se enfocará especialmente la disposición de las aguas contaminadas y el impacto que tienen cuando se depositan en cuerpos de agua, evaluando las medidas de protección.

En aguas industriales se evaluaría su situación en los sistemas municipales y en cuerpos receptores de agua, como ríos, lagos, quebradas, etc. Se trabajará en la elaboración de programas de pre-tratamiento y tratamiento y priorización de las industrias más contaminantes. Se fortalecerá a MARENA con sus políticas y planes de acción para el sector industrial.

En desechos sólidos, en coordinación con MARENA, AMUNIC, INIFOM y Alcaldías Municipales, se haría una evaluación de la disposición final de las basuras en las ciudades. Se educaría a la población en el manejo e impacto del medio ambiente. Se identificará la ubicación de los botaderos o rellenos sanitarios y el alcance de su mejoramiento.

En relación a los lagos de Managua y de Nicaragua y sus vitales masas de agua, el gobierno está preparando un programa de manejo de sus cuencas hidrográficas. Con la activación de este programa, se le estaría dando la importancia real a proyectos de significativo impacto. Se trata de encontrar soluciones a problemas impostergables, como lo serán el abastecimiento de agua para Managua en un mediano plazo (8 años) por medio del Lago Cocibolca, ya que los acuíferos que actualmente se explotan para este fin, están llegando a su máximo rendimiento.

Un proyecto de inversión para la explotación de este lago sería más factible y atrayente si se analiza como solución a las necesidades futuras de agua, tanto para consumo de los poblado-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

res de los departamentos de Managua, Masaya, Carazo y Rivas, ubicados en la cuenca sur del lago, como para el uso en la irrigación de la agricultura regional.

Con respecto al lago de Managua, el trabajo actual de descontaminación y la eliminación de las descargas de aguas municipales e industriales, el control de contaminación de los cauces pluviales y la reubicación del basurero de Acahualinca, no son suficientes para poder usarlo como fuente de agua potable ni para irrigación, debido a su alto contenido de sales. Se incluirían como proyectos prioritarios de inversión pública los que lleven a la canalización de este lago, ya sea a través del río Tipitapa o del río Tamarindo, para asegurarle una descarga continua que generaría su completo saneamiento. La meta del gobierno es tener un lago en Managua de usos múltiples, incluyendo los turísticos, recreacionales, de navegación, fuente de pesca, agua potable e irrigación.

Energía

La oferta de energía ha estado conformada históricamente por los recursos importados de petróleo, recursos de hidroenergía, de geotermia y de biomasa (leña y residuos vegetales).

Las características principales del sector son:

- La estructura de la oferta continúa basándose predominantemente en el petróleo y la leña. El petróleo representa el 39.5% de la oferta total de energía y la leña, utilizada mayoritariamente por los sectores de bajos ingresos, representa el 50.8%. Este último ha ocasionando problemas en el medio ambiente a causa de su uso descontrolado e ineficiente.
- La oferta de hidroenergía y geoenergía refleja en los últimos años una tendencia a disminuir, debido, en lo hidroenergético, a los fenómenos climatológicos; y en lo geotérmico, a la baja recuperación del vapor en la única central geotérmica existente y al retraso en las inversiones de los concesionarios. A pesar de tener un gran potencial hidroeléctrico (1700 MW) y geotérmico (1000 MW), sólo se aprovecha el 6.0% y 7.0% de su potencial respectivamente.
- La capacidad instalada efectiva del subsector eléctrico era en el año 2002 de aproximadamente 464 MW. El incremento que ocurrió en los últimos años se debe en gran medida a la inserción de plantas que consumen derivados de petróleo, las que representan el 77.0% de la capacidad total instalada. Esta situación es resultado de la urgencia que se experimentó en los años noventa, de introducir al sistema instalaciones de generación en muy corto plazo para evitar los continuos cortes y el deterioro de servicios y de contratos PPA que se firmaron para estimular la inversión privada, pero que dificultan nuevas inversiones privadas.
- Existe todavía una baja contribución de bioenergía.
- El índice de cobertura eléctrica nacional es aproximadamente del 50.0% lo que refleja un bajo acceso de la población a estos servicios. Los recursos asignados no son suficientes.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

- El sistema eléctrico padece de altas ineficiencias. Las pérdidas de transmisión y distribución son del orden del 30.0% de la oferta neta.

- La factura petrolera total representa alrededor del 40.0% del valor de los ingresos que el país obtiene por exportaciones.

- La capacidad de almacenamiento de búnker-petróleo disponible a la fecha en el país es de unos 2.0 millones de barriles. Esta capacidad puede ser crítica en momentos de escasez de suministro. Actualmente se cuenta, como máximo teórico, con unos 50 días de consumo de petróleo, 48 días de diesel, 59 días de gasolina, 49 días de kerojet y tan sólo unos 15 días de gas licuado.

- El consumo de los derivados de hidrocarburos suplidos por refinación local del petróleo importado, representa alrededor del 70.0%. Sólo el restante proviene de importaciones directas de productos terminados, lo que demuestra una alta dependencia de una sola fuente.

- De la demanda final total de derivados de petróleo, los sectores económicos que representan los mayores consumos son: el transporte, la industria y, por último, el sector comercio, público y servicios.

- El consumo de energía es mayoritariamente residencial, representando más del 50.0% de la demanda total.

- El consumo de las fuentes tradicionales de leña, carbón y residuos vegetales, continúa siendo mayoritario dentro del consumo total.

- La energía requerida por unidad del PIB ha permanecido constante en los últimos años en 0.08 TEP1/103 C$ PIB de 1980.

Entre los objetivos principales de la estrategia en el desarrollo de este sector, se incluyen:

- Garantizar los requerimientos de energía del país en cantidad y calidad, posibilitando el desarrollo de las actividades económicas y mejorando las condiciones de vida de la población.

- Integrar los mercados energéticos regionales como elemento clave en los procesos de integración económica.

- Diversificar las fuentes limpias y renovables autóctonas dentro de la matriz energética nacional, de tal manera que se asignen los recursos y se creen los mecanismos para aprovechar al máximo los beneficios que las fuentes de energía limpia ofrecen al país.

- Atraer el capital extranjero y nacional necesarios para el financiamiento y aprovechamiento de los recursos energéticos autóctonos.

- Consolidar las reformas estructurales y reguladoras del sector.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

- Fomentar opciones tecnológicas de energía en términos accesibles a todos los habitantes, para incrementar la cobertura eléctrica nacional.

- Desarrollar patrones de producción y uso de energía eficientes y compatibles con el medio ambiente.

- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad del sector energía.

En el contexto de la formación del aglomerado del sector energía, se proponen las siguientes metas principales:

- Alcanzar el 40% de participación de las energías renovables en la matriz energética nacional para el año 2007.

- Evitar mayores aumentos en el consumo de combustibles y de utilización de divisas, al proveer generación por energías renovables exclusivamente.

- Definir una política de precios y subsidios estable y explícita, adecuada a los principios tarifarios y claramente orientada a beneficiar a los sectores más vulnerables.

- Consolidar la integración regional con la implementación del proyecto SIEPAC u otras alternativas de abastecimiento.

- Actualizar los estudios de factibilidad necesarios que permitan determinar el potencial de los recursos energéticos renovables.

- Reformar y proponer leyes y normativas necesarias para asegurar la participación de capital privado en las inversiones energéticas.

- Aumentar la cobertura eléctrica nacional con base en el Plan Nacional de Electrificación Rural.

- Garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del Fondo de Desarrollo para la Industria Eléctrica.

Infraestructura Informática

En nuestro mundo globalizado sería desventajoso para nuestro desarrollo competitivo, el ignorar el papel de las tecnología de punta en el campo de la informática. La cultura de desarrollo actual del planeta está fundamentada en la calidad de las velocidades con las que los países se oferten y se demanden, ya sea externa o internamente.

En lo interno, nuestra red global de infraestructura deberá contar con el apoyo rápido de la internet para asegurarle al usuario una calidad excelente en los servicios de movilidad de nuestros bienes, personas e informaciones. Dicha información interna le ahorraría cantidades significativas de dinero al país, comunicándole acertadamente y a tiempo al usuario, por ejemplo, sobre el estado puntual

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de los volúmenes de tráfico en nuestras redes de carreteras y sobre las alternativas y los tiempos mínimos que debería utilizar para moverse de un determinado punto a otro.

El uso de las herramientas de la informática facilitaría, además, la presentación real de nuestra geografía y nuestra cultura, a través de un sistema de información detallado, tanto de nuestra naturaleza como de la naturaleza de nuestra cultura, incluyendo su ordenamiento jurídico.

Todo esto ayudaría al inversionista nacional y extranjero a encontrar con celeridad lo que necesita para el crecimiento de sus aspiraciones. En todo momento se podrá saber qué ofrecemos y qué queremos, en otras palabras seríamos un país siempre predecible y por lo tanto atractivo para las inversiones.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo VI
Las Potencialidades y la Marginalidad de los Territorios

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Marco conceptual

La intensificación del proceso de globalización en los últimos años ha generado un mayor interés sobre los aspectos económico-geográficos de las regiones, al determinar estos aspectos la competitividad de los territorios y, por lo tanto, su potencial económico. Esto ha llevado al desarrollo de la geografía económica como herramienta de una planificación efectiva en muchos países.

Todas las actividades y acciones humanas, tanto económicas como de otra naturaleza, se realizan en un ámbito geográfico, el que está influenciado por factores entre los que destacan las políticas públicas y las características sociales, culturales y políticas de las localidades. Desde el punto de vista de las relaciones de las comunidades entre sí, la geografía económica actúa como el marco fundamental sobre el cual se analizan estas interrelaciones, al identificar patrones y estructuras espaciales que se repiten o se contrastan entre las diferentes localidades. Igualmente, la geografía económica permite identificar la posición exacta de una actividad económica permitiendo concretar políticas adecuadas para mejorar las condiciones físicas que enmarcan dicha actividad. Se busca, por ejemplo, identificar patrones de aglomeración, así como la evolución natural de la actividad económica a lo largo del tiempo y el espacio, con los movimientos de factores, las relaciones comerciales y el intercambio de mercancías entre regiones o países.

La geografía económica también permite analizar las diferentes estructuras por las que está compuesto el Estado, comenzando desde el nivel nacional hasta llegar al nivel de comunidad, pasando por el ámbito departamental y municipal. Ayuda a ver patrones de integración económica, así como el intercambio de bienes y servicios interno.

El marco conceptual de la geografía económica puede combinarse con los preceptos de la geografía política, que analiza la influencia de la geografía en la política, la formación de las comunidades y el desarrollo histórico de estructuras políticas y culturales, que de alguna manera influyen la actividad económica. Estas comunidades no sólo se encuentran interrelacionadas entre sí, sino que con el resto del sistema que conforma el Estado-Nación y con el resto del mundo.

Es un hecho que la distribución espacial de la economía es diversa y heterogénea, reflejando los procesos económicos y las condiciones estructurales que la conducen, así como la movilización de recursos y factores de producción. A pesar de ello, la reducción de costos de producción y la importancia de la información como factor de producción clave, genera que la actividad económica se aglomere geográficamente. Así, tanto en Nicaragua como en el resto del mundo, se notan áreas en las que predomina una actividad específica. Existen zonas donde se ubican las

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

fábricas, los bancos, restaurantes etc. Esta aglomeración se genera por la internalización por parte de las empresas, de factores externos que benefician la actividad económica. Estar cerca de la competencia, por ejemplo, permite seguir y reproducir patrones o innovaciones en la industria que aseguren una mayor rentabilidad y/o eficiencia. La cercanía permite además contratar o comprar factores de producción (mano de obra, capital o insumos) a un menor costo, ya que los proveedores de dichos factores saben dónde se encuentra concentrada la demanda por sus servicios.

La estructura económico-geográfica de Nicaragua se encuentra fragmentada y no permite el pleno aprovechamiento de estos beneficios externos. El espacio funcional económico se encuentra incompleto, ya que, por ejemplo, el nivel de infraestructura ha permanecido relativamente igual por los últimos treinta años. El resurgimiento de los mercados en la década de los noventa no pudo estar acompañado de políticas de apoyo a la actividad económica, como por ejemplo el desarrollo de infraestructura. Una vez lograda la estabilidad macroeconómica, el Estado y los nicaragüenses podemos analizar con más detalle las políticas macroeconómicas que permitan generar ese apoyo a la producción privada que tanto se necesita.

Analizar los territorios desde una perspectiva económico-geográfica permite identificar acciones específicas tendentes a incrementar las ventajas comparativas y competitivas de cada uno de los territorios. Ha sido ampliamente demostrado que el aprovechar estas ventajas constituye una forma eficaz de alcanzar el crecimiento económico. Con una economía abierta como la de Nicaragua, y con el aceleramiento del proceso de globalización, políticas de fortalecimiento de estas ventajas constituyen un camino natural a seguir. Nótese que el objetivo de incrementar la competitividad de los territorios es de aumentar el ingreso de los trabajadores y los habitantes en general. Este aumento en la productividad se convierte en una mayor eficiencia en la provisión de los productos agrícolas, industriales o de servicios, según el territorio. Esto significa que tanto exportadores como productores de los llamados bienes de consumo interno podrán beneficiarse e incrementar su producción y niveles de ingresos.

En un mundo en el que las delimitaciones políticas internacionales están desapareciendo, el enfoque territorial es más relevante, porque serán los elementos geográficos y naturales los que determinarán aún más la actividad económica. La complementariedad, interdependencia e incluso la competencia entre aglomeraciones territoriales, jugarán un mayor papel en un mundo con menos barreras. La capacidad de vender productos, tanto de exportación como de consumo doméstico, se determinarán por la competitividad local. Las alianzas estratégicas de regiones económicas podrán traspasar fronteras y el análisis regional y el perfil de las localidades serán claves para lograr dichas alianzas.

Desde el punto de vista microeconómico, la política que se ha llevado hasta ahora en Nicaragua ha sido la de formar las bases para el desarrollo de los mercados. Queda por hacer políticas de desarrollo de dichos mercados, para finalmente llegar a una integración efectiva de los diferentes mercados. Es en este sentido que la visión geográfica permitirá este desarrollo y esta integración.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Antecedentes: las políticas en base al mapa de pobreza

El marco conceptual de la ERCERP formalizó la adopción del Mapa de Pobreza Extrema como una herramienta para guiar la asignación de los recursos. El mapa fue elaborado por la SECEP, el INEC y el FISE con el apoyo del programa MECOVI y la asistencia técnica del Banco Mundial, utilizando como base de información la EMNV de 1998 y el Censo de Población y Vivienda de 1995. El Mapa clasifica a los municipios y sus habitantes en cuatro niveles de pobreza (severa, alta, media y baja).

El criterio para clasificar a los municipios fue la profundidad de la brecha de la pobreza extrema, esto es, la magnitud de la pobreza en términos del valor del consumo que requerirían recibir los pobres extremos de cada municipio para alcanzar el monto de la línea de pobreza extrema. Dentro de este marco se plantea que las áreas geográficas con mayor incidencia de pobreza extrema recibirán mayor prioridad en la asignación de los recursos que aporten al cumplimiento de las metas de la ERCERP.

El mapa permitió aunar esfuerzos para atender a las personas en pobreza extrema e iniciar el ordenamiento de la asignación de la inversión según criterios territoriales. Esta herramienta puede ahora ser complementada con criterios más específicos que permitan focalizar aún más las políticas públicas. Por ejemplo, el mapa de desarrollo humano, que se presenta a continuación.

Un indicador del bienestar ampliamente utilizado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice es un promedio entre cuatro variables fundamentales para el desarrollo: la esperanza de vida, la tasa de matriculación educativa, la tasa de analfabetismo entre adultos y el ingreso por persona. El mapa de índice de desarrollo humano que se muestra en el anexo, refleja para cada uno de los municipios del país el IDH. Como puede apreciarse, sólo el municipio de Managua registra un alto índice, mientras que en el resto del pacífico predomina un nivel medio-alto. La franja central es medio-bajo y la Costa Caribe es bajo.

El bajo desempeño que una región específica obtenga en cada uno de los indicadores del IDH obedece en parte al nivel de cobertura de servicios sociales, salud y educación entre otros. Por ello, es necesario ir más allá de indicadores de resultados y analizar cuales son las carencias y marginalidades que impulsan estos resultados. En este sentido, la marginación es el criterio fundamental que determina el análisis territorial.

La marginación como criterio de planificación

La marginación se define como un estado temporal de aislamiento en el que la región sufre de la privación de un servicio o tipo de infraestructura específica. La marginación es un fenómeno estructural que se origina en el carácter heterogéneo del proceso de desarrollo, especialmente con la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva y entre las regiones del país. En el ámbito social, la marginación se expresa como exclusión de grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

Estas características del proceso de desarrollo, así como los objetivos y la capacidad de respuesta del Estado, determinan que la población residente en los núcleos urbanos participe ac-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tivamente en el desarrollo y goce del acceso a bienes y servicios básicos, unos provistos por el Estado y otros por el mercado. Esas características han implicado la sistemática exclusión de grupos sociales de comunidades de menor tamaño del proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación conforman una estructura precaria de oportunidades sociales para las personas, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades que a menudo escapan de su control y requieren el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.

No obstante el carácter multidimensional de la marginación, algunas de las privaciones que padece la población se relacionan con la falta de acceso a los bienes públicos, como es el caso de los servicios de educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, energía eléctrica, entre otras. De esta forma, además de las medidas de pobreza, la planeación del desarrollo y la asignación de recursos del Estado requieren de medidas que diferencien territorios según el impacto global de las carencias que padece la población por la falta de acceso a estos bienes públicos. Asimismo, dicha medida debe estimarse al mayor nivel de disgregación, es decir para cada uno de los poblados, con la finalidad de lograr una focalización de la acción pública más eficaz, toda vez que las medidas municipales ocultan las inequidades entre poblados de un mismo municipio.

La experiencia en materia de planeación del desarrollo social en otros países, deja ver que el índice de marginación puede ser un indicador de uso generalizado para definir órdenes de prioridad del gasto público y focalizar acciones en beneficio de las personas, sus familias y comunidades, que viven en municipios y poblados con carencias. De los mapas de marginación que se presentan se conforma una regionalización de los territorios de muy alta marginación, los cuales constituirán el espacio territorial de alta prioridad para el gobierno. La estimación del índice para cada nivel de análisis sentará bases firmes para la descentralización de la política social y productiva, en tanto que su descomposición en las dimensiones de educación, salud, e infraestructura y equipamiento básico, conformará las zonas de actuación privilegiada de los ministerios y delegaciones del gobierno.

La visión de los centros urbanos

Es necesario reconocer el insuficiente desarrollo de los sistemas de indicadores sectoriales con información geográficamente diferenciada, en particular para las actividades económicas que existían al momento de la elaboración del mapa de pobreza. Con los resultados del Censo Agropecuario del 2001 y otras nuevas herramientas, se dispone de mayor información para focalizar la inversión para el crecimiento económico de base amplia. En base a este censo y otras fuentes de información, se han conseguido herramientas más completas.

A diferencia de la perspectiva anterior en que la gestión pública se apoya en un sólo instrumento, la nueva visión contempla una perspectiva multidimensional que permite tomar en consideración un mayor número de criterios relevantes para la toma de decisiones. Por ejemplo, la búsqueda de un territorio a ser reforzado en su capacidad productiva no puede basarse en criterios de pobreza únicamente, sino en sus características biofísicas y de acceso

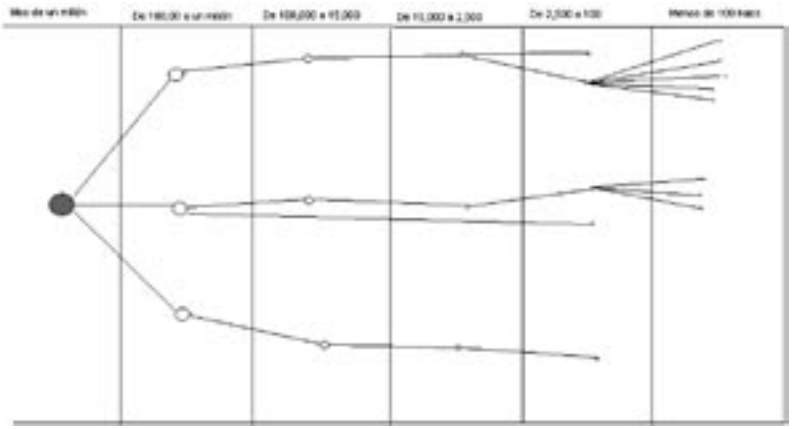
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

a la infraestructura adecuada. La nueva perspectiva territorial, por lo tanto, no hace uso de una sola herramienta, sino que aplica la más adecuada al problema que se quiere solucionar.

La multidimensionalidad del ordenamiento territorial comienza con una categorización de los diferentes centros poblacionales del país a fin de asegurar una política coherente y articulada. La coherencia de la política de apoyo a los territorios se centra en el sistema de ciudades grandes e intermedias que juegan un papel fundamental en la transmisión de políticas, tecnología e información, elementos necesarios para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de los territorios. El siguiente gráfico tiene como objetivo ilustrar a manera de ejemplo el sistema de ciudades del país.

Los centros urbanos se encuentran categorizados por tamaño; a un extremo se encuentra la ciudad de Managua, con más de un millón de habitantes, seguida por las tres principales ciudades que poseen más de 100 mil habitantes, luego ciudades intermedias de entre 15 mil a 100 mil habitantes, después ciudades de entre 15 mil y los 2,500 y así sucesivamente hasta llegar a los poblados de menos de 100 habitantes. La categorización de estas localidades es oportuna por cuanto las inversiones deberán centrarse en un ámbito poblacional específico. Por ejemplo, el establecimiento de una facultad universitaria tendrá mayor sentido en una localidad con un mínimo aceptable de población. La secuencia por número de habitantes recoge además el carácter integrado de algunas acciones; por mencionar un caso, es importante fortalecer la cobertura de puestos de salud en comunidades más pequeñas y procurar que la atención se realice en dichos

Grafico 1: Representación del sistema de poblaciones en Nicaragua



puestos, liberando presiones a centros de mayor especialización y focalizando sus esfuerzos en casos de mayor emergencia o complicación.

El mapa de localidades del anexo representa la distribución real en Nicaragua del esquema ilustrativo de la gráfica anterior. La existencia de un sistema interrelacionado de ciudades con poblados de menor tamaño han servido en países que han experimentado el desarrollo como vías por la que pasa la tecnología, la información y experiencias que permiten la generación de sinergias entre los agentes económicos y los actores sociales. El sistema de aglomerados precisamente se apoya en este tipo de interrelaciones. A diferencia de otros países latinoamericanos en los que la presencia de la capital prácticamente absorbe todo el sistema urbano del país, en el caso de Nicaragua existe un sistema urbano más expandido, como puede verse en el mapa

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

que muestra la distribución de las localidades de todo el país por tamaño de población.

El sistema urbano nacional y las potencialidades productivas

Se aglutinaron los 235 centros de población identificados por INETER como el sistema urbano nacional, representando a un 58 por ciento de la población del país. De esas localidades, 118 tenían para el año 1995 más de 2,500 habitantes (55 por ciento del total del país) que es la norma latinoamericana para definir una ciudad. Con el objetivo de delimitar el sistema urbano más allá de la dimensión demográfica se incorporó la proporción de la Población Económicamente Activa no agropecuaria. Un "centro urbano" es definido como una ciudad con PEA no agropecuaria igual o mayor del 70 por ciento. Se concluyó que localidades de más de 15 mil habitantes deben ser consideradas como parte del sistema urbano del país. De la delimitación de estas dos variables se obtiene un sistema urbano compuesto de 30 ciudades (2.3 millones de habitantes o 45 por ciento de la población total), que se presentan en la siguiente tabla.

Como puede apreciarse, todos y cada uno de los departamentos del país tiene al menos un centro urbano. En la mayoría de los casos, el liderazgo de estos centros urbanos ya ha sido reconocido en el país.

El reconocimiento explícito que se hace en este Plan a la estructura y conformación del sistema de asentamientos humanos del país, permitirá coadyuvar al logro de los objetivos y metas

Tabla VI-1. Ciudades que conforman el sistema urbano nacional

Ciudad	Departamento R. Autónoma	Población	% PEA no agropec.	% pob del municipio	% población del depto.
Ocotal	Nueva Segovia	29 592	94.1	93.2	31.8
Jalapa	Nueva Segovia	25 380	38.6	57.0	
Somoto	Madriz	16 100	72.0	49.9	13.4
Estelí	Estelí	81 985	91.8	75.0	41.6
Chinandega	Chinandega	112 898	91.8	81.9	45.7
El Viejo	Chinandega	38 960	77.0	46.8	
Chichigalpa	Chinandega	33 414	85.1	71.8	
León	León	140 380	99.5	77.6	48.8
Nagarote	León	22 270	89.2	69.2	
La Paz Centro	León	19 605	90.2	63.7	
Managua	Managua	997 641	99.3	97.5	92.0
Tipitapa	Managua	78 413	99.5	72.0	
Ciudad Sandino	Managua	63 764	96.2	100.0	
San Rafael del Sur	Managua	22 030	99.5	53.0	
Masaya	Masaya	106 221	99.5	75.1	42.4
Masatepe	Masaya	16 624	98.5	57.2	
Granada	Granada	82 237	99.5	73.5	55.1
Nandaime	Granada	16 720	89.3	44.3	
Diriamba	Carazo	34 793	87.9	62.8	48.7
Jinotepe	Carazo	28 615	99.5	67.6	
San Marcos	Carazo	18 264	91.4	59.5	
Rivas	Rivas	23 220	99.5	54.8	14.7
Boaco	Boaco	19 484	87.7	38.2	12.3
Juigalpa	Chontales	42 613	93.4	77.2	25.4
Jinotega	Jinotega	37 840	78.6	41.5	12.0
Matagalpa	Matagalpa	72 000	93.4	55.4	20.3
Sébaco	Matagalpa	19 400	66.6	67.6	
Bilwi	R.A.A.N	27 558	78.3	54.0	11.3
Bluefields	R.A.A.S	31 977	82.2	75.0	55.0
Nueva Guinea	R.A.A.S	16 056	35.6	16.4	
San Carlos	Río San Juan				

Fuente: Sobrino 2003

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

establecidos para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Este enfoque espacio-sectorial no sólo define la promoción económica, la consecución de aglomerados de actividades y la atención a las necesidades básicas insatisfechas, sino además propone lineamientos de política para los territorios.

La información presentada con relación al sistema urbano permite determinar que ciudades del sistema son las más apropiadas para servir de soporte a cada uno de los aglomerados productivos. El siguiente cuadro indica que centros urbanos podrán constituirse en plataformas de apoyo en los aglomerados productivos. Prácticamente todas las regiones del país presentan algún tipo de potencial en alguno de los aglomerados.

Lejos de implicar que cada uno de estos centros urbanos deberían concentrarse únicamente en dichas actividades, la tabla de centros urbanos y actividades económicas presenta cuáles son las potencialidades y ventajas absolutas de los territorios. En la práctica, por muchos años se han identificado regiones o ciudades con actividades productivas específicas, así por ejemplo se asocia a Chontales con la ganadería, a Jinotega con el café, a Masaya con las artesanías y más recientemente a Granada y Rivas con el turismo. La tabla simplemente formaliza esas percepciones para un mayor número de dimensiones (aglomerados como la pesca, textiles y forestales) y a cada uno de los territorios del país.

Las localidades que conforman el sistema urbano nacional permiten la transmisión de tecnologías y la reducción en los costos al agrupar tanto oferentes, como a la demanda por servicios y factores de producción requeridos para la producción local. El

Tabla VI-2. Centros Urbanos y actividad económica

Ciudad	Café	Carne	Textil	Pesca	Forestal	Turismo	Industria
Managua			■			■	■
León		■				■	
Chinandega		■					
Masaya			■			■	
Granada			■			■	■
Estelí					■		
Tipitapa		■	■				■
Matagalpa		■					
C. Sandino			■				■
Juigalpa							
El Viejo		■					
Jinotega	■						
Diriamba			■				
Chichigalpa	■			■			
Bluefields				■	■	■	
Ocotal					■		
Jinotepe	■		■				
Bilwi				■	■		
Jalapa					■		
Rivas		■		■		■	
Nagarote		■					■
S. Rafael S.							
La Paz C.		■					
Boaco		■					
Sébaco							
S. Marcos	■		■				
Nandaime						■	
Masatepe	■						
Somoto							
N. Guinea		■					

Fuente: Adaptado de Sobrino 2003

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

sistema urbano sirve de plataforma de apoyo sobre la cual se proveen servicios e insumos claves para la producción. Los productores agrícolas, por ejemplo, podrán tener acceso a servicios más cerca de sus unidades de producción, reduciendo los costos de búsqueda de los insumos y servicios.

Una vez analizada la importancia del sistema urbano nacional con sus respectivas potencialidades, lo que queda de esta sección se ocupa de la geografía de cada una de las municipalidades del país y de variables claves en el desarrollo. Dicho análisis incluye los flujos migratorios de la población, así como la marginalidad en el acceso de servicios claves para la producción.

El mapa de migraciones

Todos los procesos de desarrollo han estado acompañados de movimientos poblacionales de una localidad a otra. Al igual que el seguimiento a la evolución del empleo, el seguimiento a los flujos migratorios permitirá imprimirle dinamismo al Plan Nacional de Desarrollo, a fin de que éste pueda ser adaptado conforme cambian los patrones dinámicos de la economía.

La migración ha constituido desde siempre un fenómeno de respuesta a condiciones económicas de los territorios. Se han registrado, desde tiempos bíblicos, flujos migratorios de zonas con dificultades hacia regiones con mayores oportunidades. Si bien existen costos relacionados con los flujos migratorios como la desmembración de los lazos sociales y familiares, la migración también presenta elementos positivos, como el aprovechamiento de oportunidades que se traducen en la superación económica y un mayor bienestar. En cualquier caso, las migraciones existen y es necesario asumirlas con responsabilidad.

En Nicaragua, uno de cada tres jefes de familia ha expresado que viven en zonas diferentes de donde nacieron[1], lo que indica un elevado nivel de movilidad interna. A diferencia de los flujos migratorios de otros países en donde han predominado los flujos del campo a la ciudad, en Nicaragua la mayoría del movimiento se da entre ciudades o entre diferentes zonas rurales: un 88 por ciento de la población se ha quedado en su mismo ámbito, ya sea éste rural o urbano. Esto no significa que la migración hacia Managua no haya sido importante, de hecho, la proporción de la población de Managua como parte de la población total del país se incrementó de un 10.4 por ciento en 1950 hasta un 20.7 por ciento en 1995.

Aunque este aumento es importante, la proporción se ha mantenido constante desde 1971 y es relativamente baja si se compara con otros países. Además, Managua ha perdido importancia como centro urbano, ya que la proporción de población urbana de Managua como parte de la población urbana total ha disminuido. Esto significa que otras ciudades han crecido proporcionalmente más que Managua, tales como Matagalpa, Jinotega y San Carlos. Un dato importante de las migraciones hacia Managua es que se originan en el Pacífico del país, especialmente de los departamentos de León, Carazo, Chinandega y Masaya.

Un flujo migratorio de importancia es el de zonas rurales a otras zonas rurales, especialmente a zonas húmedas del centro y del Atlántico. Asimismo se registran flujos poblacionales importantes entre cabeceras departamentales, lo que ha generado una

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

urbanización al interior del país, con la ya referida disminución de importancia relativa de la ciudad de Managua.

El hecho de que el nivel de pobreza es menor en hogares que han emigrado, ha sido corroborado por muchos estudios y referencias anecdóticas en otras partes del mundo. Para el caso de Nicaragua el porcentaje de familias pobres con un jefe migrante es menor en tres puntos porcentuales (del 37 al 40 por ciento) si se le compara con el nivel de pobreza general. Esto indica que de alguna manera, al seguir los flujos migratorios se le estará siguiendo la pista a las oportunidades económicas.

Se elaboró un mapa de migraciones en base a estimaciones (ver anexo) censales que permiten dilucidar hacia qué regiones se ha estado dirigiendo la población en el pasado reciente. El mapa refleja las tasas de inmigración y emigración para cada uno de los municipios del país. Como puede observarse, se comprueba que efectivamente los municipios de las zonas húmedas están recibiendo una importante cantidad de personas. De igual manera se puede ver qué municipios en zonas secas del centro del país están siendo abandonados, especialmente en los Departamentos de Matagalpa, Boaco y Chontales, dónde la población se ha dirigido principalmente a zonas húmedas aledañas. Otros municipios, como Sébaco y Jalapa, muestran elevadas tasas de inmigración por la creciente actividad agrícola; mientras que municipios en el sur de Rivas están atrayendo gente por el desarrollo turístico.

El PND pone en el centro al más importante recurso con el que cuenta Nicaragua, como es su capital humano. Reconocer la magnitud y dirección de los flujos migratorios es un primer paso en la identificación de acciones que impliquen atender las demandas sociales y productivas de esta población en movimiento. Es decir que se debe reconocer a qué zonas se está dirigiendo la población con el fin de atender esas demandas incrementales.

La marginalidad productiva

Por la necesidad de incluir las potencialidades y carencias específicas de los territorios, se propone un mapa de marginalidad productiva. Este mapa contempla las carencias en la infraestructura productiva que soporta la producción. Las variables que se utilizaron a nivel municipal en la elaboración de este mapa fueron la cantidad de kilómetros de carretera y caminos entre el área del municipio, líneas telefónicas por habitante, y el número de instalaciones de luz eléctrica por habitante. La secuencia de mapas en el anexo muestra la distribución de estos indicadores por municipio.

Como ya es conocido, el Pacífico del país goza de la mayor cobertura de cada uno de estos servicios y de infraestructura. Existe algún grado de cobertura intermedia en las regiones centrales y una menor densidad en las regiones del norte y de la Costa Caribe. La distribución de estos servicios podrían explicar en parte la distribución del índice de desarrollo humano municipal presentado anteriormente.

Combinando la marginalidad productiva con la producción

El nivel de marginación productiva, en términos del acceso a infraestructura vial, comunicaciones y electricidad, permite iden-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tificar qué regiones deben ser fortalecidas con dichos servicios. Debido a la generalizada carencia es necesario tener un criterio que permita priorizar las regiones que deben ser fortalecidas inicialmente, a fin de generar una reactivación productiva rápida y eficaz. Al igual que en las inversiones sociales, los presupuestos son limitados y dificultan ofrecer una cobertura universal en el corto plazo. El criterio de priorización a ser utilizado será el de la capacidad productiva existente en el municipio en términos del Producto Interno Bruto municipal. El combinar la marginalidad productiva con el de la producción, ayuda a entender en qué regiones se puede generar un mayor crecimiento económico en el corto plazo. Una vez mejorados los niveles de marginación productiva, se podrá proceder al apoyo de más localidades.

Con el propósito de sintetizar la información referente a la marginalidad productiva, utilizando cada uno de los índices individuales (carreteras, luz, y telefonía) se construyó un índice compuesto de marginalidad para cada uno de los municipios. Este índice normalizado permite definir en una sola variable el grado de acceso general del territorio a cada uno de los servicios. Así se puede construir un índice de marginalidad continuo que permita ordenar las localidades de acuerdo a su nivel de acceso a servicios de apoyo a la producción.

Con la existencia de dos variables, la marginalidad productiva por un lado y la producción por persona por el otro, se pueden categorizar los municipios en dos dimensiones, tal como lo muestra la siguiente gráfica: *Diagrama VI-1, ver en la siguiente página.*

El eje de las X representa el acceso a los servicios de luz, telefonía y de infraestructura vial. Hacia la izquierda están las comunidades más marginales. El eje de las Y representa la producción por habitante. Las líneas horizontales y verticales se han puesto a fin de poder categorizar diferentes áreas, en baja, medio y alta.

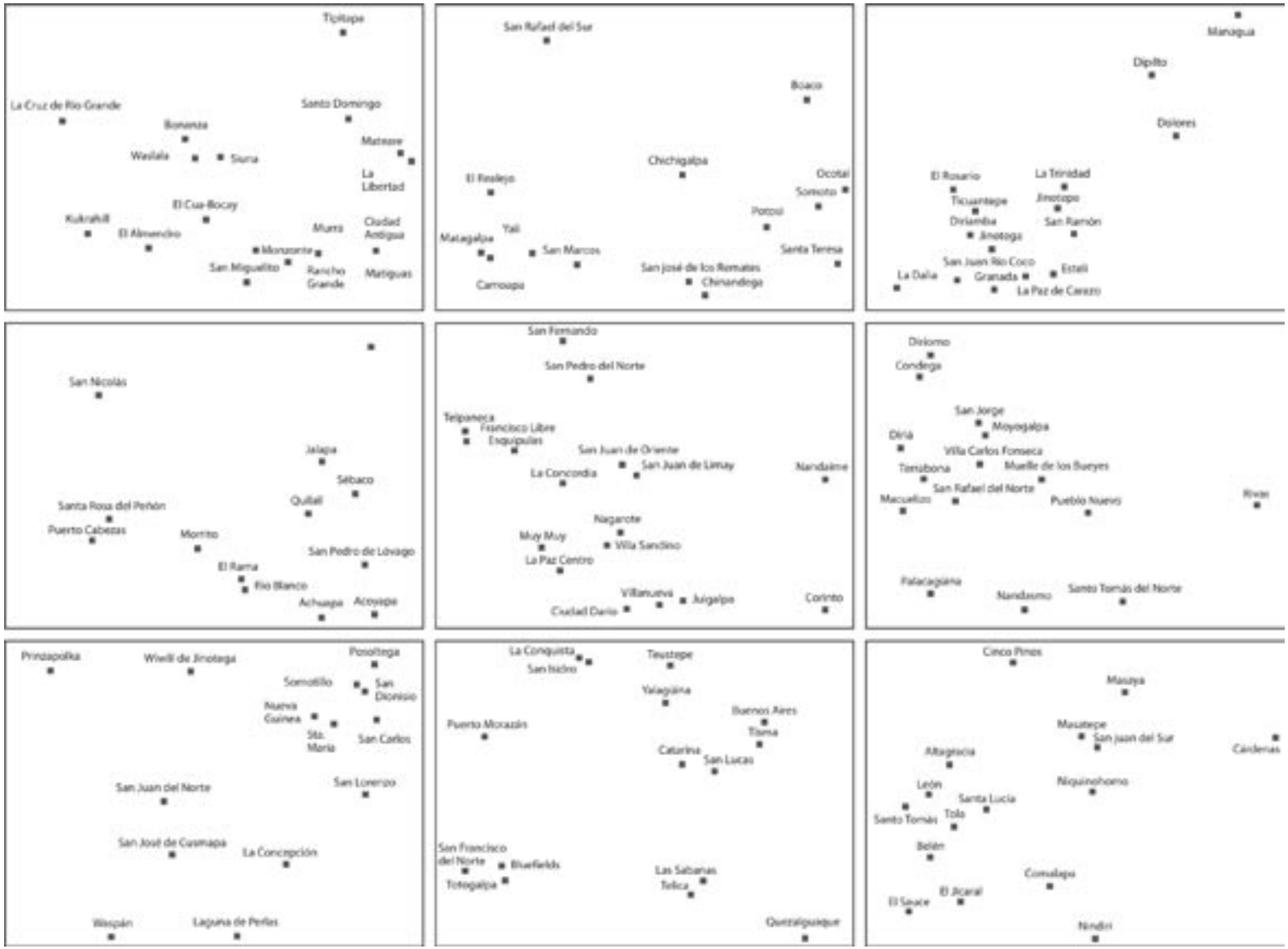
Del ejercicio aparecen categorías de municipio fácilmente diferenciables. Por un lado, municipios que presentan niveles de producción mayor, menor o alrededor del promedio nacional; y por otro lado, localidades que presentan una marginalidad productiva mayor, menor o alrededor del promedio. La marginalidad productiva intenta recoger las carencias y debilidades de la infraestructura productiva necesaria para la producción. La idea es que la identificación de estas carencias podrá ayudar a dirigir la inversión pública de apoyo a la producción y de alguna manera a incidir sobre la inversión privada. Tal como se mencionaba en el capítulo de competitividad, el universo de municipios se agrupo en cuatro categorías, correspondiendo más o menos a los extremos del grafico anterior, quedando los municipios intermedios en los bordes de dichas categorías.

De la combinación de estas dos variables aparecen diferentes tipos de municipios. La siguiente secuencia de láminas permite ver en mayor detalle la primera columna, correspondiente a aquellos municipios con alta marginalidad. *Ver Lámina 1: Municipios con alta marginalidad productiva.*

Nótese además que el ordenamiento vertical corresponde al nivel de productividad, los ubicados más arriba corresponden a municipios más productivos. Entre los ubicados en la categoría de alta marginalidad productiva y alta producción, se destacan Matagalpa y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Diagrama VI-1



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

los municipios productores de carne y lácteos, lo que indica que un incremento en el acervo de infraestructura en dichas zonas permitirá un aumento significativo en la producción. Asimismo, municipios con niveles intermedios como Jalapa, Sébaco y Río Blanco, aparecen como localidades en las que la producción también podría tener un repunte si se mejoraran los niveles de infraestructura. Finalmente, entre las localidades con menor acceso a infraestructura y menor productividad, aparecen regiones del Pacífico-Norte y del Atlántico.

La siguiente secuencia muestra aquellos municipios con marginalidad intermedia. *Ver Lámina 2: Municipios con mediana marginalidad productiva.*

Estos corresponden a municipios que presentan niveles promedios de marginalidad, es decir que cuentan con algún grado de infraestructura de apoyo. Pueden verse ciudades de occidente y algunas cabeceras departamentales. Preocupan, por ejemplo, los bajos niveles de productividad en municipios como León y Corinto, zonas con adecuados niveles de infraestructura, lo que indica que son otros los problemas que están afectando la actividad productiva en esas zonas. *Ver Lámina 3: Municipios con baja marginalidad productiva*

Finalmente, como puede apreciarse en la lámina 3, aparecen las ciudades con el menor nivel de marginalidad productiva. Como es de esperar, se incluye a Managua y el resto de las cabeceras departamentales, al igual que otras localidades que conforman el sistema urbano nacional. Al igual que en las localidades intermedias, preocupan los bajos niveles de producción en zonas con alto acceso a infraestructura y servicios, como son ciudades en el Departamento de Masaya, Rivas y Carazo.

Lamina 1: Municipios con alta marginalidad productiva

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Lamina 2: Municipios con mediana marginalidad productiva

Los mapas que aquí se presentan no tienen el objetivo de identificar "ganadores" o de proponer el abandono de ninguna localidad. Lo que se pretende es diferenciar la acción pública de acuerdo a las características propias de los municipios.

Marginalidad social

Siguiendo la perspectiva de la marginalidad como la falta de acceso a los servicios, se construyó un índice de marginalidad social que sintetiza en una dimensión la carencia de logros en metas sociales desde el punto de vista de los hogares que viven en el municipio. Se incluyeron en el índice el porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años, el porcentaje de esa misma población sin primaria completa, el porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada, el porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra, sin luz eléctrica, y sin servicio higiénico. También se incluyó el porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento y finalmente el porcentaje de población en localidades rurales. El mapa del anexo muestra la distribución de los municipios por nivel de marginalidad social.

El mapa no difiere mucho del mapa de la distribución del Índice de Desarrollo Humano Municipal ni del mapa de la pobreza elaborado con anterioridad. La novedad del mapa de marginalidad es que permite identificar, a nivel de municipio, el detalle de cada uno de los componentes de la marginación, lo que permitirá a las diferentes autoridades del sector social focalizar sus acciones de acuerdo a las características propias de las localidades. El listado completo de indicadores se muestra al final de éste

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

capítulo. A continuación se detalla la lógica del análisis de marginalidad social que fundamenta este plan.

La lógica de la inversión social en los territorios

La política social y el programa de inversiones que le corresponde se elaboran sobre la base de un contexto regional diverso caracterizado por una dinámica económica social, demográfica y territorial sumamente diferenciada. Esa diversidad se expresa en una alta concentración demográfica y potencial de desarrollo en un número pequeño de asentamientos urbanos, así como en el bajo potencial y densidad demográfica de miles de poblados

Ese carácter concentrado y a un tiempo disperso de la distribución de la población, plantea un sinnúmero de problemas para la acción pública encaminada a reducir las desigualdades sociales y erradicar las condiciones de pobreza extrema y marginación. Por un lado, la concentración demográfica en las ciudades implica la multiplicación de demandas sociales que reclaman la asignación de recursos públicos para atender las necesidades de la población y los requerimientos de equipamiento e infraestructura de la actividad industrial y de servicios.

Por otro lado, el hecho de que una proporción reducida de la población habite en un gran número de localidades rurales, con frecuencia dispersas y aisladas, entraña un complejo desafío para la política social.

Para enfrentar los retos asociados con la marginación y dispersión territorial de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo requiere contar con indicadores descriptivos y sin-

Lamina 3: Municipios con baja marginalidad productiva

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

téticos que identifiquen las zonas o microrregiones con grados de marginación alto y muy alto. En esos asentamientos se ha observado que la marginación se asocia con el rezago productivo y la falta de acceso a bienes públicos esenciales, los cuales crean una circularidad perversa con la prevalencia de altas tasas de mortalidad infantil, bajas esperanzas de vida al nacimiento y tasas elevadas de fecundidad. Se trata de una circularidad que es urgente transformar en una sinergia virtuosa entre las iniciativas de desarrollo sostenible, logros demográficos y participación social.

En ese sentido, debe señalarse que el índice de marginación, cuyos resultados principales damos a conocer en este capítulo, ha sido estimado para tres niveles de análisis, que corresponden a tres ámbitos del proceso de planeación del desarrollo: Departamento, Municipio y Localidad. Los dos primeros niveles corresponden a instancias político-administrativas de planeación, razón por la el índice de marginación es un instrumento adecuado para priorizar la asignación de recursos públicos del Gobierno Central y de los municipios.

El índice de marginación por localidad aporta una visión diferente de las desigualdades sociales prevalecientes en el país, pues revela las inequidades existentes en el interior de los municipios, muy particularmente entre las cabeceras municipales y las localidades periféricas, pues dado que las primeras, generalmente densamente pobladas y con mejor potencial de desarrollo, terminan definiendo el valor de las medidas municipales, es decir, ocultando las diferencias en su interior. El índice de marginación por localidad hace evidentes esas inequidades y constituye un insumo crucial para fomentar el desarrollo poblados con mayor marginación, fortaleciendo con ello la justicia distributiva en el ámbito local.

Por esta razón, puede decirse que el uso de medidas como el índice de marginación, objetivas, sintéticas y sencillas, dan transparencia a la asignación de recursos públicos, facilitan los procesos de seguimiento y evaluación de la política social, y son idóneas para la rendición de cuentas. Además, al identificar territorios marginados (municipios y localidades señaladamente), la incorporación del índice de marginación a los procesos de planeación del desarrollo hace posible la puesta en marcha de acciones concurrentes de las dependencias del Gobierno Central y de los gobiernos locales, es decir la aplicación de programas integrales, en el ámbito regional y local, aumentando con ello la eficacia social del gasto público y los procesos ordenados de descentralización.

De entre los hallazgos principales de este estudio, cabe destacar que ocho de los 17 departamentos de Nicaragua tienen grado de marginación alto y muy alto, donde viven más de 1.5 millones de personas, es decir 26 por ciento de la población nacional. Sin embargo, debe señalarse que en el interior de cada Departamento existe una diversidad de situaciones territoriales que permanecen ocultas en los datos agregados.

En efecto, la estimación del índice de marginación para los 145 municipios considerados en el Censo de Población de 1995, 78 de esas unidades político-administrativas tienen grado de marginación alto y muy alto, es decir 54 por ciento del total de municipios del país. En ellos viven 1.4 millones de personas.

Por último, debe destacarse que de las 10,501 localidades enumeradas en el Censo de Población de 1995, 52 por ciento

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tiene grado de marginación alto y muy alto, donde residen poco más de dos millones de personas, es decir a 47 ciento de la población nacional. Como se advierte, en prácticamente la mitad de las localidades de Nicaragua vive uno de cada dos nicaragüenses, donde disponen de una precaria estructura de oportunidades debidas a la falta de acceso de bienes públicos, como es el acceso al conocimiento, la carencia de infraestructura y equipamiento y las privaciones asociadas a la residencia en localidades rurales pequeñas, con frecuencia dispersas y aisladas.

El índice de marginación es una medida-resumen que discrimina unidades territoriales según el impacto global de las carencias que padece la población como falta de acceso a bienes públicos. Sus indicadores, en consecuencia, describen rezagos estructurales que varían lentamente. Por eso, su erradicación requiere de estrategias y programas de desarrollo integrales y consistentes en el tiempo.

El índice fue estimado mediante el método de componentes principales y se estratifico en cinco grupos con la técnica de Dalenius (detalles metodológicos están disponibles). Ahí mismo puede verse que los estadísticos obtenidos a la primera componente, sugieren que los índices de marginación son una medida sintética y robusta capaz de discriminar Departamentos, Municipios y Localidad en función del impactos global de la privaciones sociales.

Componentes del índice de marginación social

1. VIVIENDA

La vivienda es el espacio físico donde los cónyuges, hijos u otros parientes cercanos, estructuran y refuerzan sus vínculos familiares a lo largo de las distintas etapas de su curso de vida. Asimismo, la vivienda constituye un espacio determinante para el desarrollo de las capacidades y opciones de las familias y de cada uno de sus integrantes para llevar a cabo el proyecto de vida que tienen razones para valorar.

De esta forma, el alojamiento en una vivienda digna y decorosa favorece el proceso de integración familiar en un marco de respeto a las individualidades, evita el hacinamiento, contribuye a la creación de un clima educacional favorable para la población en edad escolar, reduce los riesgos que afectan la salud, y facilita el acceso a los sistemas de información y entretenimiento modernos.

La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, recubrimiento del piso, sanitario exclusivo o de tamaño adecuado, dispone de una precaria estructura de oportunidades sociales para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores de edad, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.

Enseguida se argumenta sobre la importancia estratégica y las implicaciones para la vida de las personas de cada una de las formas de exclusión social asociadas a las viviendas que es posible captar en el Censo de Población de Nicaragua.

a. Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada en el ámbito de la vivienda. La falta de agua entubada propicia la utilización del líquido vital en condiciones perjudiciales para la salud debido a las formas de almacenamiento que comúnmente utilizan los residentes de este tipo de viviendas, lo que además obliga a los miembros de los hogares a invertir

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

tiempo y esfuerzo físico en el acarreo del agua, al tiempo que dificulta el desempeño de las labores domésticas.

b. Porcentaje de viviendas sin sanitario exclusivo. La falta de este servicio en la vivienda aumenta la vulnerabilidad al incrementar el riesgo de contraer enfermedades trasmisibles como las gastrointestinales y respiratorias, afectando la calidad de vida no sólo de las personas que ocupan las viviendas en esas condiciones, sino también la de quienes comparten el hábitat, de forma que la defecación al aire libre o el compartir el sanitario con los ocupantes de otras viviendas, genera diversos problemas de salud.

c. Porcentaje de viviendas sin energía eléctrica. La carencia de electricidad excluye a la población del disfrute de bienes culturales, de la participación de los sistemas modernos de comunicación y entretenimiento, así como de la utilización de aparatos electrodomésticos. Ello también redunda en el uso de fuentes de energía alternas con altos costos ambientales y financieros.

d. Porcentaje de viviendas con piso de tierra. Las viviendas sin ningún tipo de recubrimiento en el piso limitan las oportunidades de las personas para gozar de una vida larga y saludable, y elevan sensiblemente el riesgo de fallecer de los menores de edad por contagio de enfermedades gastrointestinales y respiratorias, principalmente donde es más difícil el acceso a los servicios de salud.

e. Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento. Conforme lo establecido por diversos organismos internacionales, se considera que en una vivienda existe hacinamiento cuando duermen en un cuarto más de dos personas; está condición compromete además la privacidad de las personas ocupantes de viviendas particulares, propiciando espacios inadecuados para el estudio y el esparcimiento, entre otras actividades esenciales para el desarrollo de las personas.

Debe señalarse que la información censal no permite estimar el espacio físico de la vivienda, así como las dimensiones de los dormitorios, y relacionarlas con el número de personas que los ocupan. Sin embargo, aun cuando en algunas regiones del país y en el medio rural los cuartos-dormitorio suelen ser más grandes que en las grandes metrópolis, la ausencia de divisiones, cuando los comparten varias personas, resta privacidad y crea un ambiente familiar poco adecuado para el desarrollo integral de sus moradores.

2. EDUCACIÓN

Reafirmando lo señalado en la política social, el acceso al conocimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar. Asimismo, la escolaridad de la población constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica, y con ello fortalecer la competitividad de las economías.

Como se comprenderá, los rezagos y las deserciones del sistema educativo definen situaciones sociales excluyentes. Sin duda, la mayor intensidad de la exclusión social derivada de la falta de participación en el sistema educativo, se registra en la población que carece de los conocimientos que pueden adquirirse en el primer nivel de la educación básica, cuya desventaja se acentúa entre los adultos. En atención a estas consideraciones, los indi-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

cadores de educación que reflejan los rezagos más significativos, así como la población en mayor desventaja, son:

a. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta;
b. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.

Dispersión y ruralidad de los asentamientos humanos

Marginación social y planeación del desarrollo

Como se señaló, la marginación social es un fenómeno estructural que se origina en el carácter heterogéneo del patrón histórico de desarrollo. En el proceso de crecimiento económico dicha heterogeneidad se expresa como dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y de las regiones del país, y en el ámbito social como persistente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

Las dificultades estructurales para propagar el progreso técnico determinan que el desarrollo tienda a concentrarse en las zonas y sectores económicos avanzados, al tiempo que el accionar del mercado reproduce esa concentración al orientar los flujos de inversión productiva y las corrientes migratorias hacia las zonas con mayor rentabilidad económica y oportunidades sociales. Como resultado de esos procesos, las ciudades han contado históricamente con mayor capital físico y humano, infraestructura y equipamiento, así como con un marco institucional más adecuado para el despliegue de las energías productivas de los diversos actores económicos y sociales. Sin duda, esas mismas características conceden a las ciudades mayores oportunidades para lograr una inserción competitiva en el sistema global y encabezar la recuperación del mercado interno.

La otra cara de la heterogeneidad estructural y el despliegue de los mecanismos del mercado, es la exclusión de regiones y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. Por lo general, se trata de espacios que mantienen una especialización productiva orientada hacia la explotación de los recursos naturales, actividades artesano-manufactureras o en los servicios de bajo rendimiento, donde la mayoría de la población reside en localidades pequeñas, con frecuencia aisladas y dispersas, que no cuentan con el equipamiento e infraestructura adecuada, de vías y medios de comunicación. En consecuencia, la población residente en dichas localidades enfrenta una estructura precaria de oportunidades sociales para llevar a cabo el proyecto de vida que tienen razones para valorar.

Como se comprenderá, la heterogeneidad estructural determina una profunda desigualdad en el desarrollo regional y social, y plantea como uno de los retos más desafiantes de la intervención pública la definición de nuevas estrategias y programas, que partiendo de las zonas mejor dotadas permita, en el transcurso del tiempo, promover el desarrollo de las zonas rezagadas y atender las necesidades insatisfechas de los grupos sociales que participan limitadamente en el proceso de desarrollo y el disfrute de los beneficios.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

El nuevo contexto de la política social

En ese sentido es importante advertir que en los años recientes los actores políticos, económicos y sociales han reconocido la imperiosa necesidad de impulsar políticas y aplicar programas que erosionen los mecanismos estructurales de la inequidad social y regional, al tiempo que han impulsado transformaciones institucionales de gran significación que abren nuevas oportunidades para avanzar en el cumplimiento de esos objetivos de indudable consenso nacional.

De entre las nuevas realidades sociopolíticas que crean un nuevo contexto social para la acción pública, cabe destacar que el actual proceso de democratización de la sociedad nicaraguense y la emergencia de una sociedad civil cada vez más activa, ha creado nuevos espacios donde la ciudadanía y las comunidades participan tanto en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general como en definición, ejecución y la evaluación de los programas y las acciones públicas destinadas a promover el desarrollo y fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional y local.

El renovado activismo ciudadano y comunitario estimula una relación más viva y dinámica entre las instituciones del gubernamentales y los organismos de la sociedad civil. Asimismo, no debe perderse de vista que la participación ciudadana y comunitaria desde la base misma de la estructura social y del andamiaje institucional, es decir desde los municipios y las localidades de residencia, dando un nuevo aliento a la propia reforma del estado en que están comprometidos los actores sociales y políticos del ámbito nacional.

El proceso de descentralización de las políticas públicas que se esta estrategia propone impulsar con mucho vigor, deberá redundar en una mayor autonomía y capacidad de los poderes locales para decidir y llevar a cabo proyectos de recuperación productiva y desarrollo social. Al respecto, es importante remarcar que la descentralización de las políticas públicas propicia un aumento de la eficiencia y eficacia del gasto social debido a que: i) propicia un mejor conocimiento así como la interacción de los tomadores de decisiones con los problemas, las necesidades y los grupos desaventajados; ii) reduce los costos de transacción de la acción pública, iii) favorece el aprovechamiento del potencial productivo local, la aptitud del territorio y el capital social de las comunidades; y vi) estimula la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos públicos.

Estado, mercado y participación social

Sin embargo, debe señalarse que si bien las referidas transformaciones políticas, sociales e institucionales ofrecen una valiosa oportunidad para impulsar la recuperación productiva y la participación social en las regiones más rezagadas, es necesario ensayar nuevas formas de intervención pública y privada debido a que las aplicadas en el pasado –como la planificación del desarrollo desde la cúspide de los poderes centrales– no lograron diseminar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y las regiones del país, reducir la desigualdad de oportunidades o contener los procesos de empobrecimiento y exclusión social.

Por consiguiente, la intervención pública debe asumir formas flexibles que permitan a las instituciones gubernamentales adaptarse y aprovechar las nuevas relaciones estado-mercado y el entorno definido por el pluralismo político, la democratización

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

y la multiplicación de actores económicos y sociales en los ámbitos regional y local.

Asimismo, debe señalarse que los procesos de descentralización y fortalecimiento de los poderes locales constituyen también realidades nuevas e idóneas para impulsar una gestión estratégica del desarrollo que permita administrar, hacer funcionar coordinadamente los diversos componentes del sistema, sopesando con rigor los distintos comportamientos previsibles de los agentes económicos, sociales y políticos que tienen, en general, disímiles intereses frente a decisiones del gobierno.

Como se comprenderá, la gestión estratégica del desarrollo es un método adecuado de intervención sobre todo en una sociedades heterogéneas como la nicaragüense, pues la administración y regulación de los mercados así como de las formas comunitarias de producción pueden crear nuevas articulaciones territoriales, económicas y sociales que propicien la diseminación del progreso técnico y con ello mejoren la productividad del trabajo y el nivel de ingresos reales de la población.

Las nuevas formas del intervensionismo estatal no son percibidas como un sucedáneo de los mercados, como se pensaba en los enfoques de la planificación, sino que la administración y regulación pública buscan conducir los mercados hacia funcionamientos más eficientes que contribuyan al logro de la equidad y el desarrollo sustentable. Por eso, el despliegue del potencial productivo de los agentes privados es concebido como una oportunidad para crear sinergias positivas con otras formas de organización de la propiedad, la producción y el consumo.

El nuevo intervensionismo estatal orientado a reducir la heterogeneidad estructural y la exclusión social requiere de la elaboración de diagnósticos objetivos y exhaustivos sobre las condiciones económicas, sociales y culturales de la población en sus lugares de residencia, pues la gestión estratégica tiene que formularse para erosionar las estructuras y desarticular los procesos sociales y políticos que obstruyen el desarrollo local y el fortalecimiento de la estructura de oportunidades sociales.

Algunas de las desventajas se relacionan con la falta de oportunidades y opciones sociales vinculadas a los “bienes públicos”, como es el acceso a la educación, a la salud o la residencia en viviendas adecuadas o ingresos monetarios suficientes. Se trata de componentes cruciales de la estructura de oportunidades que permiten a las personas tener una vida larga y saludable, acceder al conocimiento y adquirir los bienes y servicios que proporcionan una vida digna.

En este sentido, debe señalarse que el índice de marginación social cuyos resultados se presentan enseguida, es una media sintética que proporciona un diagnóstico exhaustivo sobre la intensidad de las privaciones que padece la población en sus lugares de residencia, al tiempo que permite la generación de mapas de marginación social aporta una dimensión territorial del fenómeno de la fortaleza y precariedad de la estructura de oportunidades sociales conformadas por bienes públicos.

Por eso, la información que aporta el índice de marginación social constituye un valioso insumo para la gestión del desarrollo local, pues diferencia Departamentos, municipios y Poblados según

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

el impacto global de las carencias que padece la población debido a la falta de participación en el sistema educativo, la ocupación de viviendas de tamaño y condiciones inadecuadas y las asociadas a residir en poblados rurales pequeños, donde la cobertura de los bienes públicos es sensiblemente que en el medio urbano.

Resultados principales del Índice de marginación social

En esta sección se presentan algunos de los resultados principales de la estimación del índice de marginación social a nivel Departamento, Municipio y Poblado, así como algunas conclusiones de carácter general.

Indicadores socioeconómicos por Departamento

Nicaragua es un país con significativos rezagos en materia de desarrollo social y profundas desigualdades en el ámbito territorial. De acuerdo a los datos provenientes del censo, 26 por ciento de la población adulta es analfabeta y 58 por ciento no terminó la primaria; asimismo, las privaciones asociadas a la ocupación

Nicaragua: Indicadores de rezago por departamento, 1995

Clave depto	Departamento	Población total	Porcentaje de población total	Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin luz eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin servicio higiénico	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de población en localidades rurales
Total		4 357 099	100.00	25.86	57.66	46.30	52.59	40.20	22.86	73.92	45.60
5	Nueva Segovia	148 492	3.41	34.37	73.34	60.93	66.33	62.32	28.40	79.62	54.87
7	Atlantico Norte	192 716	4.42	42.98	76.36	83.73	37.35	81.52	52.58	80.72	73.51
8	Atlantico Sur	272 252	6.25	45.92	79.29	87.74	51.90	70.88	40.75	79.60	62.08
10	Jinotega	257 933	5.92	41.96	81.24	74.53	69.35	77.96	58.46	83.19	81.15
20	Madriz	107 567	2.47	37.26	75.49	71.17	77.74	67.14	30.30	83.02	74.50
25	Esteli	174 894	4.01	23.86	57.46	47.55	65.59	45.04	20.03	73.78	46.49
30	Chinandega	350 212	8.04	23.56	58.14	48.80	58.88	38.59	18.48	75.78	41.95
35	León	336 894	7.73	22.32	55.45	45.78	54.92	38.32	15.40	74.35	44.90
40	Matagalpa	383 776	8.81	40.36	74.71	60.47	68.77	58.00	38.10	79.22	68.07
50	Boaco	136 949	3.14	40.81	75.60	77.24	74.39	64.61	41.60	77.74	71.41
55	Managua	1 093 760	25.10	11.30	35.77	11.92	32.41	6.98	5.52	65.75	10.94
60	Masaya	241 354	5.54	20.47	53.45	22.05	50.74	19.41	5.77	75.30	42.99
65	Chontales	144 635	3.32	36.17	65.80	60.85	58.44	48.97	30.46	73.69	50.36
70	Granada	155 683	3.57	19.87	53.99	29.24	50.25	25.86	10.39	72.98	37.91
75	Carazo	149 407	3.43	20.28	49.99	35.49	49.99	32.22	11.82	71.99	42.71
80	Rivas	140 432	3.22	20.42	58.59	58.99	59.38	31.44	11.88	69.73	65.67
85	Rio San Juan	70 143	1.61	41.37	81.45	83.54	67.97	77.93	48.81	81.06	78.75

Fuente: Estimaciones propias con base en INEC, VII Censo Nacional, 1995.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de viviendas inadecuadas comprometen la calidad de vida de la mayoría de la población, pues 46 por ciento ocupa viviendas sin agua entubada, 40 por ciento sin energía eléctrica, 84 sin drenaje ni sanitario exclusivo, 53 por ciento con piso de tierra y 45 por ciento vive en poblados rurales, con frecuencia dispersos o aislados, donde se registra la cobertura de servicios esenciales, como los de salud, o bien de infraestructura, equipamiento, medios y vías de comunicación.

En el cuadro siguiente puede advertirse la existencia de una profunda desigualdad territorial en cuanto a la distribución de la población como a la estructura de oportunidades sociales derivadas de la disponibilidad de bienes públicos para que las personas, sus familias y comunidades, puedan llevar a cabo el proyecto de vida que tienen razones para valorar.

Al respecto, en el mismo cuadro se aprecian significativas disparidades territoriales en la distribución de la población, lo que conforma potenciales regionales sumamente diferentes. Así, en el departamento Managua vive uno de cada cuatro nicaragüenses, seguido en importancia demográfica por Matagalpa y Chinandega, con 9 y 8 por ciento del total de con-nacionales, de forma que 42 de cada 100 nicaragüenses viven en tres de los 17 departamentos existentes. En el extremo, en Río de San Juan vive 1.6 por ciento de la población nacional, y ocho departamentos tienen entre y tres y cuatro por ciento de la población nacional.

En el cuadro también se aprecia la existencia de diferentes oportunidades sociales que las personas y sus familias enfrentan en sus departamentos de residencia como resultado de las inequidades en el acceso a bienes públicos. En efecto, mientras que en el Departamento de Managua se registra el menor rezago educativo (11% de población adulta es analfabeta y 36% no terminó la primaria), en la RAAS 46 por ciento de la población adulta es analfabeta y en el Departamento de Río de San Juan 84 por ciento no terminó la primaria.

En el mismo cuadro se advierte que también una marcada desigualdad de oportunidades entre los departamentos según en las proporciones de población que ocupan viviendas inadecuadas. Así, Managua vuelve a figurar como el Departamento con el menor porcentaje de población que ocupa viviendas sin agua entubada (12%), mientras que en la RAAS esa privación compromete a 88 por ciento de la población, seguida de cerca por la RAAN y Río de San Juan, donde 84 por ciento de la población habita viviendas sin el servicio. Con relación a la privación derivada de la ocupación de viviendas con piso de tierra, Managua y RAAN presentan los menores porcentajes de población comprometida (32 y 34%, respectivamente) mientras que el porcentaje más elevado se registra en el Departamento de Boaco (74%).

La disponibilidad de energía eléctrica muestra brechas departamentales también preocupantes, pues mientras los departamentos de Managua, Masaya y Granada tienen los porcentajes más bajos de población que ocupa viviendas sin el fluido eléctrico (7, 20 y 25%, respectivamente), en el resto de los departamentos los porcentajes se elevan sensiblemente, situándose en el extremo opuesto la RAAN, Jinotega y Río de San Juan (82% en el primer caso, y 78% en los dos siguientes).

La falta de sanitario exclusivo y del drenaje, así como la ocupación de viviendas en condiciones de hacinamiento, constituyen

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

privaciones que comprometen la calidad de vida de la mayoría de la población de todos los departamentos del país. Al respecto, baste señalar las situaciones extremas; por un lado, en el Departamento de Managua, donde se registran las mejores condiciones, 57 por ciento de la población ocupa viviendas sin sanitario exclusivo y sin drenaje, y dos de cada tres habitantes ocupa viviendas de tamaño inadecuado, es decir con algún nivel de hacinamiento. Por el otro lado, en 13 departamentos más de 90 por ciento de la población ocupa vivienda sin sanitario exclusivo y sin drenaje, y en seis departamentos más de 80 por ciento de sus habitantes ocupan viviendas con algún nivel de hacinamiento.

La condición de ruralidad presenta situaciones un tanto menos polarizadas. Así, sólo en Managua, el departamento con la aglomeración urbana más importante, 11 por ciento de su población vive en poblados rurales, seguida de Granada, con 38 por ciento. En el resto de los departamentos predomina la ruralidad, en algunos casos en forma abrumadora, como en el Departamento de Jinotega y Río de San Juan (79%), seguidos de cerca por los departamentos de Madriz (75%) y Boaco (71%).

Por consiguiente, las diferencias regionales se manifiestan en los promedios, la desviación estándar y los coeficientes de variación de los indicadores de rezago que hemos descrito. En el cuadro antes señalado llama la atención el mejor posicionamiento del Departamento de Managua, figurando con valores mínimos en todos los indicadores, y que en el extremo opuesto el Departamento de Jinotega presente los valores máximos el coeficiente de variación en el nivel de hacinamiento y la residencia de la población en poblados rurales, el de Atlántico Sur en el analfabetismo y la ocupación de viviendas sin entubada y Atlántico Norte en la residencia de vivienda sin energía eléctrica y de sanitario exclusivo.

Índice de Marginación Social por Departamento

El impacto conjunto de las privaciones derivadas del rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas y la residencia poblados rurales, puede apreciarse a través del índice de marginación social. Como hemos mencionado, el índice de marginación social en una medida sintética que discrimina Departamentos, Municipios y Poblados o Localidades según el impacto global de la carencias de la población debido a la no participación en el disfrute de bienes públicos esenciales.

En los siguientes gráficos se presentan los resultados principales de la estimación del índice de marginación social por Departamento. En primer lugar llama la atención que de los 17 departamentos considerados sólo Managua tiene grado de marginación social muy bajo, y Masaya, Granada y Rivas grado de marginación social bajo. En este conjunto de cuatro departamentos viven 1.6 millones de personas, es decir 38 por ciento de la población nacional.

Los departamentos de Chinandega, León y Matagalpa tienen grado de marginación social medio. En ellos residen 1.1 millón de personas, es decir una población casi equivalente a la que se concentra en el Departamento de Managua, y que representa 26 por ciento del total de nicaragüenses enumerados.

En síntesis, nueve de 17 departamentos ofrecen a sus residencia una estructura oportunidades sociales menos adversas

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

y dan asiento a casi 2.8 millones de personas, es decir a dos de cada tres nicaragüenses.

Los residentes en el Departamento de Nueva Segovia enfrenta una estructura de oportunidades asociada al grado de marginación social alto, es decir situaciones sensiblemente más comprometidas que en los nueve departamentos anteriormente citados. En este Departamento viven alrededor de 148 mil personas. Que representa 3.4 por ciento de la población nacional.

Sin duda, como se aprecia en el gráfico adjunto, el dato más preocupante es que siete departamentos del país tienen grado de marginación social muy alto, donde viven 1.4 millones de personas, cifra próxima al total de residentes de los cuatro departamentos con grado de marginación social muy bajo y bajo, y superior al total de quienes viven en los tres departamentos con grado de marginación social medio. RAAN, RAAS, Jinotega, Madriz, Matagalpa, Boaco y Río de San Juan conforman el conjunto de departamentos y regiones con grado de marginación social muy alto. Sin embargo, entre ellos existen diferencias relevantes en cuando a las situaciones geográficas, el capital territorial y la población residente en cada uno de ellos. Así, Matagalpa alberga a casi nueve por ciento de la población nacional, seguida por la RAAS (6.2%) y Jinotega (5.9%), en tanto que en Río de San Juan viven alrededor de 70 mil personas, que representan 1.6 por ciento de la población nacional.

La estructura precaria de oportunidades que enfrentan las personas, sus familias y comunidades, en los departamentos con grado de marginación social muy alto, puede advertirse en que alrededor de tres de cada cuatro personas adultas son

analfabetas y no terminaron la primaria. Asimismo, enfrentan las privaciones que implican mayores riesgos para la salud, como por ejemplo, la mayor exposición a enfermedades trasmisibles, entre otras vulnerabilidades implícitas en la ocupación de viviendas de tamaño y condiciones inadecuadas, pues la gran mayoría de sus habitantes ocupan viviendas sin servicios esenciales como el agua entuba, sanitario exclusivo, drenaje, energía eléctrica y tienen piso de tierra y son ocupadas en condiciones de hacinamiento. Asimismo, se trata de departamentos con elevados índices de ruralidad, razón por la cual es

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

más difícil el acceso a otros bienes públicos esenciales, como los servicios de salud.

En apretada síntesis, puede decirse que ocho de 17 departamentos tienen grado de marginación social alto y muy alto, donde vive uno de cada tres nicaragüenses. A su vez, nueve departamentos ofrecen a sus residentes una estructura oportunidades sociales menos adversa y dan asiento a casi 2.8 millones de personas, es decir a dos de cada tres nicaragüenses.

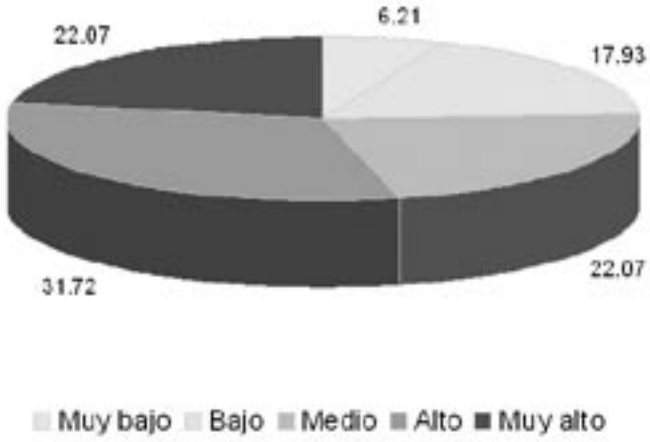
Índices de marginación social por municipio

La estimación del índice de marginación social por municipio revela una nueva dimensión de las desigualdades sociales debidas a la falta de acceso a los bienes públicos esenciales, oculta en el análisis por Departamento. En efecto, resumimos los resultados principales de esa estimación, mientras que en el anexo de este capítulo se presenta un tabulado con los indicadores socioeconómicos, el índice y grado de marginación social de cada uno de los municipios de Nicaragua.

Municipios con grado de marginación social muy bajo

En primer lugar, como se muestra en el cuadro adjunto, llama la atención que de los 145 municipios considerados en el Censo de Población sólo el seis por ciento tienen grado de marginación social muy bajo. De acuerdo a la menor marginación social, dichos municipios son Managua, Corinto, Corn Island, Dolores, San Jorge, Ocotal, Rivas, León y Bluefields. En ese reducido grupo de

Nicaragua. Porcentaje de municipios según grado de marginación, 1995



municipios. En ellos viven 1.2 millones de personas que representan 28 por ciento de la población total enumerada.

Los porcentajes de población excluida del acceso a bienes público en estos municipios con grado de marginación social muy bajo revelan el desarrollo económico y social alcanzado en estos territorios político-administrativos. Por ejemplo, en el municipio de Managua se registra el porcentaje más bajo de población analfabeta (9%) y en el municipio de Ocotal el más elevado (19%); dicha situación se repite en el caso de la población adulta que no terminó la primaria, pues el porcentaje más bajo se registra en el municipio de Managua (31%) y el más elevado en el municipio de Ocotal, donde casi 50 por ciento de la población tiene ese rezago.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

En cuanto a las proporciones de población que ocupada viviendas que no cuentan con servicios esenciales y tamaño adecuado a las necesidades de los hogares, cabe señalar que aun en los municipios con grado de marginación social muy bajo existen disparidades relevantes, lo que revela la desigual dotación de equipamiento e infraestructura entre estos asentamientos humanos.

Así, con relación al porcentaje de población que ocupa viviendas sin agua entubada destaca el municipio de Managua (5%), seguido por Ocotal (9%) y Corinto (15%) y Dolores (19%); mientras que el municipio con el porcentaje de población sin acceso al agua entubada es Bluefields con 94 por ciento de sus habitantes en esas condiciones, seguido por Corn Island (79%), San Jorge (52%) y Rivas (36%).

En cambio, los porcentajes de población comprometida por ocupar viviendas sin el servicio higiénico y energía eléctrica es menos dispar; en el primer caso, en Managua tres por ciento de la población ocupa viviendas sin el servicio y en el municipio de Corinto esa privación afecta a 12 por ciento de sus habitantes. En el caso de la energía, la disparidades son un poco más elevadas, destacándose nuevamente Managua con tres por ciento de la población ocupando viviendas sin el servicio y Ocotal, León y Corn Island con alrededor de 21 por ciento.

Municipios con grado de marginación social bajo

Un total de 26 municipios tienen grado de marginación social bajo, que representan 18 por ciento del total de municipios; como puede apreciarse en el referido cuadro, al final de este capítulo en ellos vive alrededor de un millón de personas, esto es 23 por ciento de los nicaragüenses enumerados en el censo de población.

En este conjunto de municipios Masaya, Granda, Jinotepe y Chinandega tiene la menor marginación social –es decir menor valor del índice– y los municipios de La Paz de Carazo, Matagalpa, San Juan del Sur y San Juan de Oriente, donde la población enfrenta mayores desventajas.

Como es de esperarse, los municipios con grado de marginación social bajo muestran mayores proporciones de población comprometida que los municipios con grado de marginación social muy bajo, al tiempo que también exhiben diferencias relevante entre sí. De esta forma, en cuanto al rezago educativo, debe señalarse que una brecha de diez por ciento en cuanto a las proporciones de población analfabeta, encontrándose en el municipio de Jinotepe el valor más bajo (15%), y en el más elevado en Matagalpa y Juigalpa, con 27 por ciento de la población analfabeta en ambos municipios. El porcentaje de población adulta que no terminó la primaria muestra una brecha aun mayor, situándose en 21 puntos porcentuales; en este caso también corresponde al municipio de Jinotepe el valor más bajo (41%) y el más elevado a Moyogalpa, con 62 por ciento de la población con ese rezago educativo.

La diferente disponibilidad de equipamiento e infraestructura de los municipios con grado de marginación social bajo determina brechas importantes en cuanto a las proporciones de población carenciada. Por ejemplo, en el caso de la

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ocupación de viviendas sin agua entuba, en el municipio de Masaya esa privación a 11 por ciento de la población, pero en el municipio de Laguna de Perlas la privación compromete la calidad de vida de la gran mayoría (98%) y a poco más de la mitad de la población en los municipios de San Juan del Sur y de Potosí.

En cambio, la ocupación de viviendas con piso de tierra en reducida en Laguna de Perlas (3.5%), seguido a mucha distancia por el municipio de Chihigalpa (38%). En el resto de los municipios con grado de marginación social bajo, la proporciones de población sin acceso al agua entuba se eleva de 41 por ciento en Jinotepe hasta dos de cada tres habitantes en el municipio de la Paz de Carazo.

En el caso del acceso al fluido eléctrico, en ocho municipios menos de 20 por ciento de la población ocupa viviendas sin el servicio, destacando Masaya y Catarina con las proporciones más bajas (14%); asimismo, siete municipios tienen entre 20 y 30 por ciento de población carenciada, y nueve municipios entre 30 y 40 por ciento.

Los riesgos para la salud asociados a la falta de disponibilidad del servicio higiénico para el deshecho de excretas comprometen a menores proporciones de población en los municipios con grado de marginación social bajo. En efecto, 17 municipios, menos de 10 por ciento de la población enfrenta esa privación, ocho municipios entre 10 y 20 por ciento, llamando la atención el municipio de Laguna de Perlas, donde tres de cada diez habitantes carece del servicio.

Como en el conjunto del país, el hacinamiento es una privación que compromete la calidad de vida de la mayoría de quienes viven en los municipios, con grado de marginación social bajo. La menor proporción se localiza en el municipio de Laguna de Perlas, donde 64 por ciento de la población ocupa viviendas con algún nivel de hacinamiento, mientras que en el municipio de Mandasmo más de 80 por ciento de la población enfrenta esa privación.

La condición de ruralidad de los asentamiento humanos también relevante en los municipios con grado de marginación social bajo, de forma que en 15 municipios más de 40 por ciento de la población vive en poblados rurales, destacando el caso de Nindirí con 73 por ciento de su población residente en este tipo de asentamientos; a su vez, el porcentaje más bajo corresponde al municipio de Chinandega y Tipitapa, con 17 y 18 por ciento, respectivamente.

Municipios con grado de marginación social medio

Siempre siguiendo el gráfico de arriba, un total de 32 municipios del país tiene grado de marginación social medio, es decir 22 por ciento de los 145 municipios existentes En este grupo habitan 726 mil personas que representan 17 por ciento de la población nacional.

El rezago educativo es más elevado en este grupo de municipios, pero las disparidades entre ellos son menores. Así, 21 municipios tienen entre 21 y 30 por ciento de población adulta analfabeta, destacando San Juan Norte con el menor porcentaje; a su vez, nueve municipios tienen entre 31 y 35 por ciento de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

población con ese rezago, y Ciudad Darío, Acoyapa y San Isidro, 35, 36 y 37 por ciento por ciento de población analfabeta, respectivamente.

Con relación a las privaciones derivadas de la no terminación de la primaria, cabe señalar que en todos los municipios con grado de marginación social medio, más de la mitad de la población tiene ese rezago educativo. En el municipio de Puerto Cabezas se registra el menor porcentaje (55%) y en más elevado en el municipio Desembocadura de la Cruz Río Grande, donde 76 de cada 100 habitantes adultos no terminaron la primaria.

Las proporciones de población que ocupa viviendas sin servicios relacionados con el gasto público muestran diferencias significativas, sobre todo en aquellos servicios cruciales para el cuidado de la salud. Así, en el municipio Niquinohomo, Diriomo, Tisma y Sébaco, 33, 34 y 36 y 37 por ciento de la población ocupa viviendas sin agua entubada; en cinco municipios entre 41 y 48 por ciento carecen del servicio, once municipios entre 52 y 60 por cierto, y en los restantes 11 municipios los porcentajes de población carenciada se elevan aun más, hasta comprometer la calidad de vida de la totalidad de sus habitantes en el municipio de San Juan del Norte.

La disponibilidad de energía eléctrica muestra situaciones de privación también disímbolas, dado que mientras en los municipios de Buenos Aires 28 por ciento de la población no cuenta con el fluido eléctrico, en La Concepción 29 por ciento y en San Rafael del Sur 30por ciento, en los municipios de San Juan del Norte y Desembocadura de la Cruz Río Grande dichas cifras se elevan hasta 95 por ciento. Entre esos extremos, seis municipios tienen 30 y 40 por ciento de población carenciada del servicio; y, diez municipios con privaciones entre 41 y 50 por ciento, y otros diez entre 51 y 60 por ciento.

Una menor proporción de población enfrenta la carencia del servicio higiénico para el desalojo de excretas en los municipios con grado de marginación social medio. Así, Diriomo, Quezalguaque, Niquinohomo, Palacagina y Tisma menos de diez por ciento de su población carece de servicio higiénico, pero en ocho municipios los porcentajes de población carenciada superar 30 por ciento, destacando el caso del municipio de Jinotega con 47 por ciento de la población ocupando viviendas sin el servicio higiénico.

Con la relación al porcentaje de población que enfrenta vulnerabilidades para la salud asociadas a la residencia en viviendas con piso de tierra, cabe señalar que en los municipios Desembocadura de la Cruz Río Grande y de Puerto Cabezas se presentan las menores proporciones de población sin piso firme (0-4 y 5%, respectivamente), seguidos de los municipios de Bonanza y San Juan del Norte, con 17 y 18 por ciento, respectivamente. En cambio, en los municipios de Quezalguaque, Someto, Belén y Condega, los porcentajes de población que ocupa viviendas con piso de tierra se elevan sensiblemente (71, 72, 74 y 76 por ciento de la población, respectivamente).

El hacinamiento es una privación generalizada en los municipios con grado de marginación social medio, pues en entre 71 y 80 por ciento de sus habitantes ocupa viviendas de tamaño inadecuado, con la excepción, si cabe señalarlo, del municipio de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

San Juan del Norte, donde 62 por ciento de la población ocupa viviendas con algún nivel de hacinamiento.

Por último, cabe señalar que lo elevado de los porcentajes de población que residen en poblados rurales, con la excepción de San del Norte, donde 12 por ciento de la población vive en este tipo de localidades. Así, en los municipios de Sébaco, Santo Tomás y Paz Centro 35, 36 y 37 por ciento de la población vive en poblados rurales; en cuatro municipios entre 40 y 49 por ciento de la población; cinco municipios entre 50 y 50 por ciento; en 12 entre 51 y 60 por ciento; y, más de 61 por ciento de la población vive en poblados rurales en los 19 municipios restantes del total con grado de marginación social medio.

Municipios con grado de marginación social alto

Un total de 46 municipios tienen grado de marginación social alto, lo que representa 32 por ciento del total de municipios del país. En ellos viven 832 mil personas, es decir casi uno de cada cinco nicaragüenses enumerados en el Censo de Población.

En este grupo de municipios con grado de marginación social alto son más elevadas las proporciones de población que enfrenta una precaria estructura de oportunidades sociales debido a la falta de acceso a bienes públicos, como son la educación, el equipamiento e infraestructura, así como las carencias asociadas a la residencia en poblados rurales.

El rezago educativo es particularmente notable entre la población adulta y muestra notables diferencias en el interior de este grupo de municipios. Así, en cuatro municipios se registran los porcentajes de analfabetismo más bajo: Altagracia (26%), Cárdenas (27%), y La Conquista y Telica con 28 por ciento. A su vez, 23 municipios tienen un índice de analfabetismo entre 30 y 39 por ciento; 16 entre 40 y 49 por ciento; y, por último, los municipios de Teustepe, Río Blanco y El Rama, 50, 51 y 54 por ciento de población analfabeta, respectivamente.

En el caso de la población adulta que no terminó la primaria, llama la atención que Telica sea el municipio con el porcentaje menor (66%), el cual en sí mismo es un dato verdaderamente desafiante para la acción pública y privada orientada a la formación de capital humano; en el resto de los municipios los porcentajes de población que no terminó la primaria se elevan sensiblemente, hasta situarse en más de 80% en 16 municipios, destacando El Rama con 86 por ciento de su población adulta sin la primaria completa.

Las malas condiciones de las viviendas localizadas en los municipios con grado de marginación social alto determinan que proporciones elevadas de población enfrenten desventajas y vulnerabilidades que comprometen el presente y futuro de miles de personas adultos y de menores de edad. Por ejemplo, en todos los municipios con grado de marginación social alto la mayoría de la población ocupa viviendas sin agua entubada, registrándose en el municipio de Esquipulas el menor porcentaje (53%) y el más elevado en KukraHill, con 84 por ciento de la población residiendo en viviendas sin agua entubada.

En los patrones de acceso al fluido eléctrico también se encuentran significativas diferencias entre los municipios con grado de marginación social alto, llamando la atención que en los

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

municipios de Puerto Morazán y Tola se registran las situaciones menos comprometidas, con 48 y 50 por ciento de la población ocupando viviendas sin el servicio. Mientras que en los municipios de KukraHill y Waspán, 95 por ciento de sus habitantes ocupan viviendas sin energía eléctrica. En medio de esos extremos, destaca que en 11 municipios entre 50 y 60 por ciento de la población no cuenta con el servicio de energía eléctrica, y en 19 municipios esta carencia alcanza una proporción de entre 70 y 79 por ciento del total de habitantes.

En cambio, es menor la intensidad de las privaciones sociales derivadas de la falta de acceso a servicio higiénico para el deshecho de excretas en los municipios con grado de marginación social alto. Así, en los municipios de Posoltega, Dipilto y Pueblo Nuevo el 15 por ciento de la población ocupa viviendas sin el servicio, situándose en el otro extremo los municipios de Waspán y Morrito con 56 y 57 por ciento, respectivamente.

La proporción de población que reside en viviendas con piso de tierra es también significativa, llamando la atención que Waspán, KukraHill y Rosita los porcentajes de población sin piso firme sean de 0.25, 33 por ciento, puesto que en el resto de los municipios se observa porcentajes que van de 56 por ciento en Muelle de Bueyes hasta 93 por ciento en el municipio de Las Sabanas.

Asimismo, es importante señalar que la condición de hacinamiento compromete a la gran mayoría de la población de los municipios con grado de marginación social alto. En efecto, mientras en los municipios de la Conquista y Tola 74 por ciento de la población ocupa viviendas con algún nivel de hacinamiento, ese porcentaje se eleva hasta 86 por ciento en los municipios de Cinco Pinos, Nueva Ginea, Quilalí y Yalaguina.

Por último, cabe señalar que la residencia en poblados rurales es también sumamente relevante, de forma que en 14 municipios 60 y 69 por ciento de la población reside en ese tipo de asentamientos, mientras en 13 entre 70 y 79 por ciento, y en los 19 restantes más de 80 por ciento de la población reside en poblados rurales.

Municipios con grado de marginación social muy alto

Un total de 32 municipios de Nicaragua tienen grado de marginación social muy alto, es decir 22 por ciento de los 145 municipios existentes, como se muestra en cuadro arriba señalado. Las 586 mil personas que los habitan, que representan 13 por ciento de la población nacional, enfrentan las condiciones sociales más adversas del país.

Paiwas es el municipio más marginado de Nicaragua. Del total de población adulta, 63 por ciento es analfabeta y 95 por ciento no terminó la primaria; 92 por ciento de sus habitantes ocupa viviendas sin agua entubada, 95 por ciento sin energía eléctrica y 69 por ciento sin el servicio higiénico para desechar excretas; 89 por ciento ocupa viviendas con piso de tierra; 86 por ciento con algún nivel de hacinamiento y 89 por ciento reside en poblados rurales, donde es más difícil el acceso a otros bienes públicos esenciales, como es el caso de los servicios de salud.

Los 32 municipios con grado de marginación social muy alto forman un conjunto relativamente homogéneo en cuanto a los

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

porcentajes de población sin acceso al disfrute de bienes públicos. En el caso del rezago educativo, llama la atención las disparidades en los índices de analfabetismo, dado que mientras en el municipio de Santo Tomás del Norte la proporción de analfabetas es de 35 por ciento, en el municipio de El Tortuguero la cifra se eleva hasta 79 por ciento.

En cambio, son menos dispares las proporciones de población que no terminaron la primera, aun cuando los porcentajes son sensiblemente más elevados. Así, en el municipio de San Pedro del Norte 72 por ciento de la población de 15 años de edad o más no terminó la primaria, y en el municipio Paiwas y El Tortuguero dicha privación compromete a la gran mayoría de la población: 95 y 98 por ciento, respectivamente. Como puede apreciarse, la baja formación de capital humano en los municipios con grado de marginación social muy alto se expresa con mayor intensidad en la no terminación de la primaria.

La mayor parte de las personas que residen en los municipios con grado de marginación social muy alto enfrentan privaciones asociadas a la ocupación de viviendas inadecuadas a las necesidades de las personas y sus familias. En el caso de disponibilidad de agua entuba, llama la atención que el municipio con el menor porcentaje de población carenciada ascienda a 54 por ciento, tratándose en este caso de San Dionisio, seguido por el municipio de Cuá-Bocay con 69 por ciento de la población carenciada. En el caso de los municipios con los porcentajes más elevados destacan Santo Tomas del Norte, El Tortuguero, Santa Maria, San Nicolás, Prinzapolka y La Cruz de Río Grande, cuyos porcentajes se sitúan entre 97 y 99 por ciento de población que ocupa viviendas sin agua entubada.

Con relación a las proporciones de población que ocupa viviendas sin energía eléctrica, destaca que en el municipio con la menor exclusión, es decir Santo Tomás de Norte, dos de cada tres personas se encuentran carenciadas, y en la situación más desventajosa, corresponde al municipio de Prinzapolka, donde la totalidad de sus habitantes no dispone del servicio.

En cambio, la disponibilidad del servicio higiénico para desechar excretas muestra algunos contrastes de interés. En particular, llama la atención que en el municipio de Macuelizo 18 por ciento de la población carece del servicio, porcentaje de privación social que se eleva a 29, 31 33 y 34 por ciento en los municipios de El Tortuguero, San Dionisio, San Lucas y Telpaneca, respectivamente. En el otro extremo, en los municipios de Wiwilí, Murra y Santa Maria de Pantasma, el porcentaje de población si opción doméstica para el rehecho de excretas es de 73, 74 y 75 por ciento, respectivamente.

La residencia en viviendas con piso de tierra compromete la calidad de vida de la gran mayoría de la población que vive en municipios con grado de marginación social muy alto, exceptuando la población del municipio de Prinzapolka, donde sólo 0.6 por ciento carece de piso firme. En el resto de los municipios, las proporciones de población que ocupa viviendas con piso firme ascienden desde 45 y 46 por ciento en El Tortuguero y El Castillo hasta 92 y 93 por ciento en los municipios de San Lucas y San José de Cusmapa, respectivamente.

Por último, cabe mencionar que en los municipios con grado de marginación social muy alto los índices de hacinamiento y de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ruralidad son de más elevados del país y guardan un gran homogeneidad, de forma que el municipio con la menor proporción de población, que ocupa vivienda con algún nivel de hacinamiento es Comalapa con 79 por ciento, y las más baja proporción de población residente en poblados rurales es Ciudad Antigua, con 67 por ciento de sus habitante residiendo en poblados rurales.

Índice de marginación social por localidad

Las localidades o poblados constituyen una de las unidades de análisis que permiten acercarse con mayor exactitud a las condiciones de vida de las personas en sus lugares de residencia, pues la información por Departamentos y Municipio ocultan las inequidad existentes en su interior.

Así, las estimaciones del índice de marginación social por localidades develan una realidad más objetiva al eliminar las inequidades que existen en el interior de los Departamentos y Municipios, toda vez que los indicadores utilizados son construidos como porcentajes de población y las ciudades grandes y cabeceras municipales, más pobladas, determinan en muchos casos los promedios de los asentamientos.

En ese sentido, debe señalarse que las medidas de desigualdad por localidad o poblados favorecen los procesos de planeación del desarrollo local, al identificar los microespacios donde la población padece privaciones con mayor intensidad, como resultado de la falta de acceso a bienes públicos esenciales que proporcionan una vida digna.

Por consiguiente, la aportación de una medida capaz de diferenciar localidades de acuerdo a la intensidad de la privaciones que padece la población permite focalizar acciones en beneficio de la población con mayor desventaja, y consecuentemente fortalecer la justicia distributiva en el ámbito local, es decir apoyar prioritariamente a quienes se encuentran más desaventajados.

En este primer acercamiento analítico de los resultados principales de la estimación del índice de marginación social, hemos preferido examinar los datos en forma agregada. En un documento posterior profundizaremos sobre el tema.

De un total de 10,501 localidades enumeradas en el Censo de Población, 810 localidades tienen grado de marginación social muy bajo, y corresponden a los centros urbanos; en ellas viven un total de 518 mil personas que representan 12 por ciento de la población nacional (la información por localidades está disponible en la SECEP).

Las localidades con grado medio de marginación social en total ascienden a 1,433, que representan 14 por ciento del total de localidades. En ellas residen 980 mil personas que representan 23 por ciento del total de nicaragüenses enumerados en el Censo de Población.

El número de localidades con grado de marginación social medio se eleva significativamente al situarse en 2,785, es decir que poco más de una, de cada cuatro localidades de Nicaragua, tienen grado de marginación social medio.

De esta forma, poco más de cinco mil localidades tienen grado de marginación social de muy bajo, bajo o medio, es decir 48 por ciento del total de localidades del país. A su vez, en ellas viven 2.3 millones de personas, las cuales representan 53 por ciento del total de nicaragüenses enumerados en el Censo de Población.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Un total de 2,501 localidades tienen grado de marginación social alto, es decir 24 por ciento del total nacional, donde viven 570 mil personas que representan 13 por ciento de la población total.

Por último, cabe destacar que 2,972 localidades tienen grado de marginación social muy alto, lo que representa 28 por ciento del total de localidades; en ellas viven 1.4 millones de personas, lo cual significa que uno de cada tres nicaragüenses reside en las localidades más marginadas del país.

Como se advierte, las estimaciones de marginación social por localidad revelan una nueva realidad: 52 por ciento de las localidades del país ofrecen a sus dos millones de residentes, es decir al 46 por ciento de la población nacional, una precaria estructura de oportunidades sociales para acceder al conocimiento, escapar de vulnerabilidades y riesgos asociados a las malas condiciones de las viviendas y la residencia en poblados rurales pequeños, con frecuencia dispersos y aislados.

Es sobre la base de estas realidades que se ha construido la nueva lógica de las inversiones en el sector social. Serán las alianzas entre el Gobierno Central, los Gobierno Locales y sus habitantes, los que permitirán ir suministrando, en el tiempo, los servicios básicos que contribuyen a mejorar el bienestar, pero desde una lógica de búsqueda de mayor eficiencia en el gasto, para cubrir, desde el inicio al mayor número de población con los mismos recursos. Sin embargo, será la vinculación entre las inversiones productivas y las inversiones sociales las que contribuirán, en mayo grado, a generar la riqueza que los territorios requieren para ofrecer a sus propias localidades las capacidades productivas y sociales que permitan a sus pobladores enfrentar con mayores y mejores herramientas las oportunidades que se abren a la nación.

Los Centros Proveedores de Servicios reforzando la atención a los más pobres y aislados

Nicaragua, con 24 habitantes por kilómetro cuadrado en el año 2000, es el país de Centroamérica con menor densidad poblacional. Aún para países en desarrollo, Nicaragua está debajo del promedio. La zona más densamente poblada, el Pacífico, con 30 habitantes rurales por kilómetro cuadrado, tiene una densidad menor que la de Guatemala en su totalidad[2]. Estos niveles de dispersión implican el desafío de cómo proveer servicios, especialmente los sociales, a regiones aisladas. En un escenario en se contrastan criterios de equidad, que involucra llegar a un mayor número de personas con el de eficiencia, que implica un menor costo, se hace necesario una metodología que asegure el máximo impacto de la gestión pública hacia los grupos más vulnerables con los escasos recursos con los que se tiene.

La metodología de selección de los Centros Proveedores de Servicios en Nicaragua permite resolver el problema de dar acceso a los servicios a un menor costo. Como se ha mencionado anteriormente, los Centros Proveedores de Servicios se establecen en localidades de fácil acceso. La idea de estos centros es fortalecer los servicios de salud de primer nivel, así como de educación primaria. La metodología es relativamente sencilla. Primeramente se seleccionan comunidades con menos de 2,500

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

personas pero con más de 100 habitantes. La razón de excluir localidades extremadamente pequeñas es doble: primeramente que debe reconocer que no se puede llegar a todos. En segundo lugar, aún si se pudiera alcanzar a comunidades de menos de 100 habitantes, surge la duda de que si es recomendable establecer un centro proveedor de servicios sociales en una localidad de este tamaño. En todo caso, en la selección de los centros proveedores de servicios se ha considerado la cercanía de éstas comunidades pequeñas.

El mapa de localidades del anexo muestra el universo que constituyen las ciudades de menos de 2,500 localidades en Nicaragua, según el último censo. Como puede observarse, es marcada la tendencia de localidades pequeñas en el centro y pacífico de Nicaragua. De estas localidades se escogerán las que conformarán la red de centros proveedores.

Centros potenciales proveedores de servicios

Como se comprenderá, la política social de Nicaragua enfrenta un verdadero desafío para mejorar las condiciones de vida de la población rural que vive en condiciones de dispersión y aislamiento, pues es difícil y oneroso llevar todos los servicios a todas las localidades. Para dimensionar la impertinencias de ese pretensión, que dicho se pasado a orientado la acción pública en el pasado, baste señalar que de acuerdo a la información censal de 1995, en el país existen más de 3,500 localidades con menos de 100 habitantes. Estos asentamientos, además, tienen una gran inestabilidad, pues por lo general están formados por grupos de familias y la migración hacia centros urbanos en busca de trabajo puede conducir a su desaparición. Por estas razones es prudente emprender obras de infraestructura y equipamiento urbano que suponen cuantiosas inversiones públicas en localidades sumamente pequeñas e inestables.

En respuesta a estas realidades, exploramos una alternativa que apoye las decisiones de intervención pública para que la población pueda tener acceso a los servicios básicos a los que tiene derecho, no obstante que en su localidad de residencia se carezca de ellos. En otros términos, se trata de integrar a la población al disfrute de bienes y servicios básicos que el Estado la obligación de servirlos.

Otro objetivo crucial del planteamiento de este plan, es sugerir estrategias que propicien la maximización del gasto social para la atención a la población más rezagada. Para alcanzar ese propósito, la propuesta utiliza la metodología de la focalización de acciones e identifica aquellas localidades pequeñas que por su ubicación geográfica estratégica y el equipamiento de que ya disponen, con incrementos pequeños en su acervo de servicios básicos puedan atender las necesidades de las personas que residen en las localidades pequeñas situadas cerca de ellas, es decir dentro de su área de influencia.

Para cumplir con los objetivos propuestos, en la primera fase del proyecto se consideraron como centros proveedores de servicios potenciales (cercanos a vías de comunicación) aquellas localidades pequeñas que reunieran las siguientes características:

1. Con la finalidad de identificar asentamientos con cierta consolidación y potencial de desarrollo, se eligieron aquellas

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

localidades que tenían una población entre 100 y 2 499 habitantes.

2. A fin de asegurar accesibilidad del asentamiento a lo largo del año, la localidad debía estar ubicada a una distancia máxima de 3 kilómetros de una carretera pavimentada o camino revestido.
3. Que la localidad elegible tuviera cierta infraestructura y equipamiento básico, medido a través de un servicio de salud (independientemente de la modalidad) y un servicio de educación (escuela primaria o un nivel superior).

Los criterios de elegibilidad para las localidades pequeñas en situación de aislamiento fueron los mismos que los requeridos para los cercanos a vías de comunicación, por supuesto salvo el criterio de distancia de carreteras, considerándose como universo de trabajo sólo las localidades situadas lejos de las ciudades, centros urbano-regionales y a más de 3 kilómetros de una vía de comunicación.

Los resultados de la aplicación de los mencionados criterios demográficos, conectividad y acervo de servicios, determinaron que de un total de 7,031 localidades pequeñas, 67 localidades cumplieran los requisitos de selectividad. La reducida de cifra de centros proveedores potenciales en si misma es apabullante, pues describe ante todo la baja oferta de equipamiento e infraestructura en los asentamientos pequeños, y con ello la estructura precaria de oportunidades sociales que enfrentan sus habitantes.

Centros proveedores de servicios

Una segunda etapa del análisis consistió en definir la forma de elegir cuáles de esos 67 Centros Potenciales eran óptimos desde el punto de las distancias que habrían de recorrer quienes acudieran a ellos para proveerse de servicios. O para decirlo en otros términos, el problema que debe resolverse es asegurar que la población demandante de un servicio inexistente en su localidad recorra la distancia mínima posible para satisfacerlo en otra localidad, pues con frecuencia los traslados se hacen caminando. Por lo tanto, al elegir el centro proveedor tenía que garantizarse que las personas realizaran esfuerzos mínimos para alcanzar el satisfactor, lo que significa que el modelo que se utilice deberá obtener el valor mínimo de la suma total de las distancias recorridas desde todas las localidades atendidas al centro proveedor. Como veremos en la siguiente sección, una alternativa para solucionar este problema la presenta el modelo conocido como p mediana.

Algoritmo de la p mediana

La p mediana es un modelo de localización el cual desde su origen ha planteado como marco de trabajo una red donde cada uno de los nodos puede considerarse como un sitio con ciertos requerimientos o demanda, o bien, como un sitio que tiene la posibilidad de proporcionar los medios para satisfacer la demanda de los demás; en este sentido, los arcos que unen los nodos de la red representan el acceso a la facilidad para cubrir el requerimiento. Al cabo del tiempo, el modelo ha sufrido adecuaciones hasta convertirse en una herramienta de la investigación de operaciones permitiéndole contar con flexibilidad para utilizarlo en diferentes aplicaciones.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Dentro del ámbito de la investigación de operaciones, el modelo de la p mediana fue formulado como un problema de programación entera conservando el objetivo que perseguía originalmente. En otras palabras el modelo permite localizar un número finito de sitios, de tal manera que la distancia total recorrida por los usuarios del bien o servicio al lugar donde lo satisfagan sea mínima. Sin embargo, un factor importante que debe tomarse en cuenta es la facilidad o dificultad con que se llega al sitio proveedor; este aspecto ha sido incorporado al modelo como un peso que afecta la distancia entre el sitio que proporciona el satisfactor y el que lo requiere. Los detalles metodológicos se presentan en el anexo.

Implantación del Modelo

El modelo de la p mediana fue seleccionado para resolver el cuestionamiento que se plantea en este trabajo debido a la similitud que guarda con las características reales del problema, esto es, encontrar las localidades pequeñas dispersas a lo largo de las carreteras y aisladas que por su ubicación geográfica aseguren que la población que vive en sus alrededores pueda trasladarse a ellos para acceder a los servicios que necesita, implicando el esfuerzo mínimo posible.

Para el desarrollo del modelo se consideró que los nodos de la red serían las localidades que ellas mismas podrían fungir como sitios demandantes o atendidos y también como sitios propuestos o centros proveedores. Así mismo y para determinar los componentes del modelo se determinó que: 1) la demanda sería la población de las localidades con menos de 2 500 habitantes, 2) los sitios o centros proveedores propuestos serían obtenidos por medio de la aplicación de criterios de selección, y 3) el peso asignado a cada nodo de la red para ponderar la distancia, sería calculado a partir de la construcción de una matriz que involucra la distancia a la carretera transitable todo el año más próxima y el tamaño de la población de la propia localidad. Todas estas premisas fueron aplicadas a localidades ubicadas fuera del área de influencia de las ciudades y centros de población.

En lo que respecta al criterio de selección para identificar las localidades que pudieran ser centros potenciales proveedores de servicios, se construyó pensando en que requirieran incrementos pequeños en su acervo de servicios, razón por la cual la localidad elegida como potencial debería de contar con la infraestructura indispensable para reducir el costo que implicaría establecer ahí instalaciones para manejar el recurso destinado. Con base en lo anterior, las localidades seleccionadas como centros potenciales proveedores deben cumplir con los criterios de elegibilidad antes descritos y diferenciados en cercanos a carreteras y aislados, con el fin de identificar alguna necesidad extra como la falta de carreteras transitables todo el año.

Otro parámetro más para definir a los centros proveedores, es el peso asignado a cada localidad, cuyo valor determina los costos asociados (físico y eventualmente monetario) al traslado desde el lugar de origen al centro proveedor donde será satisfecha la demanda: esto significa que mientras más bajo sea el valor de la distancia ponderada entre los dos puntos la distancia total recorrida será mínima. Para determinar este peso, se definió una matriz donde se involucra el tamaño de la población y

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

la distancia a la que se encuentra la localidad de la carretera más cercana.

Una vez que ha sido identificado el perfil de los posibles centros proveedores y definido el peso de las localidades, se ejecuta el algoritmo de la p mediana. Como se definió anteriormente, el proceso consta de dos pasos los cuales fueron incorporados en un sistema de cómputo, los detalles del modelo se presentan en el anexo B.

Resultados Principales

El algoritmo de la p mediana se aplicó a un conjunto de 67 centros potenciales proveedores de servicios. Los resultados arrojan una solución óptima para un total de 52 centros proveedores cercanos a carreteras, y de cuatro centros proveedores en situación de aislamiento.

Para este ejercicio se realizaron varios acercamientos para delimitar las áreas de influencia de las localidades proveedoras, tanto de las cercanas a carreteras como de las asiladas. En particular, se proponme la realización de una estrategia en varias etapas:

1. En la primera se atenderían a las localidades pequeñas situadas a una distancia máxima de cinco diez kilómetros
2. En una segunda etapa del proyecto, el incremento del acervo de servicios del centro proveedor debía ser mayor a fin de atender a las localidades situadas a una distancia entre cinco y diez kilómetros.
3. Dado que el algoritmo forma red árboles, ofrece una vinculación entre localidades situadas a mayor distancia. En esta oportunidad se presentan los resultados de ese ejercicio con la finalidad de discutir la pertinencia de concebir una tercera etapa del estudio, la redefinición de nuevos centros, es decir otra corrida del algoritmo, o la aplicación de otros modelos de intervención

Los resultados del estudio indican que, en una primera etapa del proyecto, 56 Centros Proveedores de Servicios atenderían a 636 localidades pequeñas situadas a una distancia máxima de cinco kilómetros, lo que conforma el área de inmediata con la puesta en marcha del proyecto.

En una segunda etapa, los 56 Centros Proveedores propuestos atenderían a 1,085 localidades situadas entre cinco y diez kilómetros de distancia. Se menciona la atención a estas localidades como segunda del proyecto debido a que será necesario un nuevo aumento del acervo de servicios, así como la creación o ampliación de la red de carreteras y caminos rurales para ampliar la accesibilidad del Centro Proveedor. Sin duda, en esta etapa será evidente la formación y aprovechamiento de economías de aglomeración.

Los mapas del anexo muestran la distribución de cada uno de los centros y de las comunidades que serán atendidas. Finalmente, en la siguiente tabla se presentan los Centros Proveedores, el número de localidades aledañas y el número de personas que serán beneficiadas. (*Ver tabla en la siguiente pagina*)

Consideraciones finales

Uno de los objetivos del análisis es fortalecer la justicia distributiva mediante la atención prioritaria a la población más desaventajada, captada en este caso a través de las localidades

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Tabla VI-3. Centros proveedores de servicios, localidades aledañas a atender y población objetivo

CPS	LOCALIDADES	POBLACIÓN
RANCHO GRANDE	35	8,870
ACHUAPA	41	6,912
ALTAGRACIA	20	4,514
BOCANA DE PAIWAS	14	4,942
CARDENAS	3	427
CINCO PINOS	31	6,243
COMALAPA	30	3,715
CUAPA	32	2,480
DIPILTO	54	11,594
EL ALMENDRO	11	2,693
EL AYOTE	2	657
EL CORAL	16	329
EL CRUCERO	26	8,511
EL CUA	34	9,518
EL JICARAL	32	7,527
EL TORTUGUERO	7	4,435
JALAPA	36	20,956
KARAWALA	4	2,695
LA CONCORDIA	66	6,575
LA CONQUISTA	38	5,309
LA CRUZ DE RIO GRANDE	21	3,184
LA LIBERTAD	23	1,413
LA PAZ DE CARAZO	24	6,972
LAGUNA DE PERLAS	5	1,414
LAS SABANAS	41	10,769
MACUELIZO	19	2,855
MORRITO	7	960
MOYOGALPA	14	4,271
MURRA	40	7,319
POSOLTEGA	27	5,981
POTOSI	30	9,985
PRINZAPOLKA	5	1,141
PUERTO MORAZÁN	38	12,135
QUEZALGUAQUE	17	3,785
SAN DIONISIO	66	19,718
SAN FERNANDO	28	12,614
SAN FRANCISCO DEL NORTE	66	9,680
SAN FRANCISCO LIBRE	10	1,282
SAN JOSE DE CUSMAPA	14	3,193
SAN JOSE DE LOS REMATES	37	8,170
SAN JUAN DE RIO COCO	46	11,162
SAN LORENZO	59	9,977
SAN LUCAS	31	7,560
SAN NICOLAS	75	12,394
SAN PEDRO DEL NORTE	14	2,378
SAN RAMON	42	13,025
SAN SEBASTIAN DE YALI	45	7,449
SANTA LUCIA	21	7,473
SANTA MARIA	39	5,256
SANTA ROSA DEL PENON	32	3,310
SANTO TOMAS DEL NORTE	26	9,021
TELPANECA	38	11,490
TERRABONA	74	11,566
TOLA	37	9,862
TOTOGALPA	32	4,817
VILLA CARLOS FONSECA	44	11,100
VILLA SANDINO	18	2,404
YALAGUINA	47	9,892
TOTAL	**1,784**	**395,879**

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

pequeñas dispersas y aisladas, y los grados de marginación que en ellas se presenta. Asimismo, se propone maximizar el impacto social del gasto público, mediante la identificación de localidades pequeñas que puedan proveer de servicios a la población rural con modestos aumentos en su acervo de servicios esenciales.

Con relación al primer punto, puede señalarse que en las localidades rurales dispersas y aisladas la incidencia de la marginación en las localidades es sensiblemente más elevada que en los asentamientos urbanos, pues mientras entre las localidades urbanas sólo dos por ciento tiene grado de marginación alto y muy alto, en las localidades rurales el porcentaje se eleva hasta 54 por ciento. A ese dato, habría que agregar el hecho de que los servicios públicos, como la educación y la salud cuentan con una baja cobertura en el medio rural, como se señaló con anterioridad.

En una etapa posterior del estudio se realizará el empate de las bases de datos utilizadas en este estudio con la información del Censo de Población y vivienda de 1995, y se realizará un análisis exhaustivo sobre el alcance del proyecto, su impacto territorial, demográfico y social.

Un importante territorio: La Costa Caribe

El análisis territorial no puede dejar de lado una extensa parte de del territorio nacional que por sus características y orígenes constituyen una zona de especial importancia, la que desafortunadamente no ha sido tomada en cuenta: Nuestra Costa Caribe.

Las particularidades étnicas, el aislamiento, la pobreza, la raquítica presencia del Estado, las fuertes migraciones del resto del país y las recientes narcoactividades, demandan de una política que trascienda los períodos presidenciales.

República Dominicana y Cuba, son los países más grandes en el Caribe y hasta hace diez años los más distintos del resto de los países caribeños. Mientras en los otros se desarrollaba el turismo y los servicios, en Dominicana y Cuba crecía la caña de azúcar, el ganado y los granos. Es decir, las dos islas más grandes, incluyendo Haití, estaban en el Caribe pero realmente producían como las economías de Centro América.

En la última década y por razones diferentes, el Gobierno cubano entendió que con la desaparición de los subsidios del antiguo bloque soviético, era mejor atraer turistas españoles que poner ridículas metas de zafras o de tratar de desarrollar una genética ganadera arbitraria. Los dominicanos juzgaron que produciendo caña en los bordes de playas blancas y mares turquesa y lidiar con vetustos hacendados, no los llevaba a ningún lado. Así se decidieron a desarrollar el turismo y han demostrado ser capaces de convertirse en el país de Latinoamérica que más inversión extranjera atrae, más que los grandes del Cono Sur. Es decir, concibieron que debian dejar de ser centroamericanos y convertirse en caribeños.

Cuando Belice dejó de depender de Gran Bretaña, se enrumbó hacia el Caribe sabiendo que estaba en Centroamérica. Ellos articularon una política de pertenecer a las organizaciones del sistema centroamericano pero también a las organizaciones del sistema caribeño. En un sentido Belice es hoy el país más caribeño de los países de Centroamérica. Más recientemente los Hon-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

dureños han estado aprendiendo de esto y copiando sanamente de estas experiencias.

El éxito del modelo caribeño no puede pasar desapercibido. La isla de Aruba tiene una extensión de 193 kilómetros cuadrados y un Producto Interno Bruto por persona de 16 mil 700 dólares. Martinica, con 1,100 kilómetros cuadrados, tiene un PIB por persona de 11 mil 600 dólares. Barbados, de 431 kilómetros cuadrados, tiene un ingreso por habitante de 7 mil 300 dólares. La isla de Grenada, de 340 kilómetros cuadrados, registró en el año 2000 un PIB per cápita arriba de los cuatro mil dólares. Cada una de estas islas tiene el común denominador de tener al turismo como una de las principales fuentes de crecimiento económico. Las tasas de empleo en estas islas son por general debajo del 4% y la inflación es relativamente baja.

En cambio, el Caribe nicaragüense que posee unos 500 kilómetros lineales de costas en el caribe tiene un Producto Interno Bruto que no sobrepasa los 300 dólares por habitante por año. Es decir hay una enorme oportunidad para los habitantes de la costa para copiar ese modelo y para explotar el turismo y los servicios.

Las prácticas de estos tres países y de las islas del Caribe deben de convertirse en modelos si es que realmente queremos que la gente de la Costa pueda vivir dignamente. Este modelo requiere pensar sobre la Costa desde la Costa.

Pero no solamente son las playas sino que también su gente que habla inglés y español, lo que permitiría aprovechar estas oportunidades. Obviamente que esto no solamente es turismo sino que también servicios incluyendo los de telecomunicaciones, a partir del cable de fibra óptica que entra al territorio precisamente por la Costa.

Además, en muchas de estas islas debido a que su agricultura es pobre, por falta de agua, clima y calidad de la tierra, tienen que importar la mayoría de los productos que ofrecen. Exportar hacia estos mercados representa una oportunidad para la Costa.

Ver la Costa en esta dimensión es importante porque deja a un lado la identificación de la misma con la explotación --la mayoría del tiempo irracional y miope-- de los recursos naturales, porque entonces la oferta de servicios se puede ampliar para incluir el disfrute de los bosques con su flora y su fauna. Y sólo cuando los recursos naturales se valorizan es decir que representan un ingreso superior para la gente que el significa destruirlos, es cuando los mismos se protegen.

Esto es un proceso que puede tomar tiempo, pero es seguro. Se necesitan cuatro grandes acciones para este despegue:

1. Reforzar la presencia del Estado en la Costa. Tanto las formas de Gobierno local, las instituciones del Gobierno Central, como las del Poder Judicial.
2. Hay que avanzar en la definición decidida de los derechos de propiedad.
3. El Gobierno tiene que emprender obras de infraestructura que permitan aumentar la conexión de la Costa con el resto del Caribe: transformar el aeropuerto de Bluefields en un aeropuerto internacional, mejorar las pistas y puertos de Corn Island y otros lugares. Es utópico pensar que se puede atraer turismo y servicios a la Costa desde Managua.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

4. El Gobierno tiene que desplegar una relación más estrecha con los países del Caribe.

Pero nuestra Costa no es una isla del Caribe. Es nuestra cara al resto mundo, nuestra puerta al hacia EUA y Europa. En Centroamérica nuestras ciudades están de cara al pacífico porque la piratería de los siglos XVII y XVIII impidió el crecimiento en el Caribe, la vocación natural del istmo como en la mayoría de las ciudades importantes de América.

La Costa necesita conectarse con el resto del país y el resto del país se necesita conectar con la Costa. La reconstrucción total de la carretera a El Rama y la transformación del mismo puerto, así como convertir el Bluff en un sistema de puerto internacional con conexiones a EUA vía Jamaica, que serán pronto realidad, son dos proyectos claves en esta transformación. Pero falta más interconexión: la carretera Río Blanco-Puerto Cabezas y Nueva Guinea-Bluefields son igualmente importantes, tanto para la Costa como para el resto del país. Esta interconexión permitirá el desarrollo de fuentes adicionales de trabajo para la gente local, porque mejorará el comercio y abaratará el precio de los alimentos, las medicinas, los insumos en la zona caribe y porque permitirá disminuir los costos de transporte de las exportaciones en el resto del país.

La política que está impulsando este Gobierno hacia la Costa es de acuerdo a estás líneas estratégicas. Moviéndose en esta dirección por primera vez la autonomía de la Costa Caribe puede tener una base económica real sobre la que esté sustentada.

Tabla VI-6. Problemáticas de Costa Caribe según sus habitantes

Gobernabilidad	Económico	Social	Ordenamiento territorial
• Alta Polarización de las instituciones del estado y Gobierno.	• Poco acceso a recursos financieros.	• Vulnerabilidad social.	•Avance de frontera agrícola sobre bosques y reservas.
• Lenta institucionalización del sistema autonómico regional	• Economía de subsistencia y dependiente.	• Descomposición social.	• Inseguridad jurídica de la propiedad, en especial de las tierras comunales.
• Desarticulación institucional.	• Continuo avance de la frontera agrícola.	• Desempleo.	• Reservas sin planes de manejo
• Modelo de administración pública altamente centralizada.	• Desarticulación territorial y productiva.	• Bajo desarrollo de la infraestructura social.	•Actividad económica inadecuada sobre suelos frágiles
• Inestabilidad política con poco desarrollo institucional.	• Insuficiente infraestructura productiva.	• Atraso tecnológico	•Iniciativs técnicas desarticuladas de autoridades locales.

Análisis de la situación según los habitantes de la Costa Caribe

La siguiente matriz detalla la problemática de la Costa según sus habitantes, de acuerdo a la problemática de la Gobernabilidad, lo social, económico y de ordenmaiento territorial.

Los habitantes de la RAAS, por ejemplo, sostienen que es una vasta región con enormes potenciales para el desarrollo sostenible con ausencia de políticas públicas y económicas coherentes para el desarrollo de la región, presenta un alto grado de empobrecimiento caracterizado por una economía de subsistencia y desintegrada territorialmente. Con una población que es altamente vulnerable y en riesgo de descomposición social acosada por el clientelismo político promovido desde los niveles centrales lo cual produce instituciones polarizadas y poco creíbles.

La visión regional se basa en una sociedad multiétnica y pluricultural que aspira a construir una región autónoma articulada, con integración económica, social y territorial, orientada hacia un desarrollo integral y sostenible, basado en una economía cre-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ciente y competitiva, con instituciones desarrolladas y creíbles contribuyendo al desarrollo nacional, con un ejercicio efectivo de sus derechos humanos y constitucionales.

En base a ésta visión, los lineamientos estratégicos se basan en cuatro pilares, el fortalecimiento institucional, el ordenamiento territorial, el desarrollo productivo sostenible mediante el incremento de la sostenibilidad y el desarrollo social.

Con relación al primer pilar, las acciones de fortalecimiento estarán centradas en las siguientes instituciones:

1. Gobiernos Regionales, Municipales y Comunales
2. Las Universidades Regionales
3. Instrumentos de Gestión, Estructuras y Personal adecuados

Sobre el tema de la gobernabilidad, se plantea:

1. Reconocimiento del Gobierno Nacional de los Órganos de Administración Regional y Reglamentación de la Ley de Autonomía.
2. Estabilidad Política y Social.
3. Integración de la Secretarías Regionales.
4. Incorporación de los Municipios Centrales.

Todo esto combinado con una política de descentralización que persigue la integración plena de las Delegaciones del Gobierno Nacional, a las Secretarías del Gobierno Regional. Se fortalecerán los órganos administrativos regionales, y la descentralización de la Inversión Pública.

Sobre el tema del ordenamiento territorial se busca un ordenamiento jurídico de la propiedad, tomando en cuenta la Ley 445 para el Ordenamiento de la Propiedad y la demarcación de los territorios de las Comunidades Indígenas. Sobre el ordenamiento ambiental, se dará énfasis en los planes de ordenamiento comunitario y municipal, en los planes de manejo de Áreas Protegidas y Zonas Costeras, así como el plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional.

El desarrollo productivo se basa en la ejecución de proyectos de apoyo a la producción, entre los que se destacan el mejoramiento del Sistema de Transporte Acuático (Ríos y océano), la ampliación de la Red de Interconexión Eléctrica y Telefónica a municipios con mayor Potencial productivo, el mejoramiento de puertos marítimos (Cabotaje y comercio exterior) y la ampliación y mejoramiento de pistas de aterrizajes municipales. Se plantea la construcción de una red vial intermunicipal y la construcción de la Carretera Nueva Guinea – Bluefields. La formulación de dichos proyectos será apoyada por las Unidades de Inversión Pública Territoriales que para fines del 2003 ya estarán en operaciones en la RAAS y la RAAN.

Sobre el tema del desarrollo humano, se establecerá un sistema de educación regional, el sistema de salud auntonómico regional y la prevención del uso de drogas.

El proceso estratégico de la zona será coordinado por la Comisión Regional de Planificación, que para el caso de la RAAS es el principal espacio para alcanzar, a través de la Coordinación Interinstitucional y participación de los actores claves de la Región en el consenso sobre políticas, planes, programas y proyectos generales y sectoriales para el desarrollo sostenible de la región. Dicha comisión fue creada por Resolución del Consejo Regional, en Septiembre del 2001 e instalada en Enero del Año 2002.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas:

1. FNUAP (2002)
2. Baumeister, 2003.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo VII
Nuevo Enfoque del Gasto Público

PROPUESTA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El Marco de Referencia Conceptual

La calidad del gasto público en términos de guardar la estabilidad y promover el crecimiento económico, sido tema de preocupación en el mundo durante las últimas dos décadas. Mucho se ha asociado el deterioro de la balanza de pagos y del tipo de cambio con el déficit fiscal, sobre todo cuando éste es provocado por un exceso del gasto público que no influye en el crecimiento económico.

Sin embargo, son más conocidas las políticas de ajustes del gasto para mantener la estabilidad de las economías, que aquellas ligadas a la reactivación económica. Los programas de ajuste han enfatizado mucho sobre este aspecto en América Latina, con mayor énfasis en los programas conocidos como ESAF aplicados a los países pobres.

La deuda externa y las crisis financieras han sido elementos importantes que han alterado el gasto público en muchas economías del mundo en los últimos años. Sin embargo, problemas políticos, de corrupción y estructurales, también han contribuido al manejo inadecuado de éste, con las consecuencias de un aumento recurrente del déficit fiscal.

Situación Actual

Diversos estudios sobre el comportamiento del gasto público han reconocido que el gobierno ha avanzado en lograr mayor disciplina fiscal en términos globales, pero que la capacidad de hacer políticas económicas y sociales coherentes, aún está fragmentada. Las debilidades institucionales de los ministerios han fomentado una dispersión en el diseño y coordinación de dichas políticas, dando como resultado una baja eficiencia operacional del gasto[1].

El gasto corriente está determinado prácticamente por los intereses de la deuda pública y por el número de empleados, lo que introduce una rigidez muy fuerte para reducirlo a niveles sostenibles. Esto debilita la política salarial del gobierno hacia los sectores sociales y la capacidad de entregar una mayor oferta de servicios públicos a la población. Los estudios también reflejan que la inversión pública no desplaza a la privada, principio que es consistente con los planteamientos de este Plan Estratégico.

Las debilidades del gasto de capital, por su parte, están relacionadas con la alta volatilidad de los montos de inversión, lo que genera distorsiones y pérdidas de eficiencia. También se nota una alta dependencia del financiamiento externo (70 por ciento), con la proliferación de proyectos de poco impacto nacional, y con un alto contenido de gasto corriente (46 por ciento del programa de inversión pública en el período 1997-2003). Asimismo, dicho programa está altamente conformado por una cartera de proyectos de arrastre con poca flexibilidad para ser reorientados.

Se podría sintetizar que el programa de inversión pública se ha venido conformando dentro de una lógica de ajuste de corto

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

plazo, como parte del programa firmado con el FMI, donde el criterio determinante ha sido reducir o desacelerar los principales proyectos, más que el beneficio económico y social de los mismos. Dentro de este contexto, se ha limitado la inversión en infraestructura vial por la magnitud de los montos que representa en el gasto de capital, aun cuando se reconoce que son vitales las mejoras y la construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, así como aumentar la capacidad de generación de energía, para lograr crecimiento económico.

Programa de Inversión Pública

1. Nuevo Enfoque

Se busca transformar el programa de inversión pública en el principal instrumento del Estado para propiciar la creación de un entorno microeconómico que decididamente aumente la competitividad y productividad de las empresas privadas. Igualmente, se parte del principio que la inversión pública debe medirse en términos de su impacto en el crecimiento económico y la generación de empleo, y esté orientada fundamentalmente a la creación de infraestructura productiva básica (carretera, puertos y energía) y a la formación de capital humano (vivienda, agua y saneamiento, salud, educación) que permita reducir costos al sector privado y facilite la integración territorial de la economía y de los núcleos sociales.

El rendimiento en términos económicos y sociales sostenibles debería ser un principio que predomine en la selección de los proyectos. Sería un complemento de la inversión privada y como tal, no competiría en áreas donde el sector privado invierte sus recursos o donde el mercado exige la presencia de éste.

2. Objetivos

a. Elevar la competitividad: Se busca disminuir los costos de transacción de los sectores productivos creando las condiciones y el entorno favorable para que la inversión privada surja y se generen flujos comerciales hacia el exterior. La ejecución de estos proyectos (infraestructura vial y de generación de energía, principalmente) requerirá elevar la capacidad institucional del Estado, particularmente del MTI, en cuanto a la evaluación y supervisión de dichos proyectos, cumpliéndose además con las más altas normas internacionales de calidad.
b. Brindar los servicios sociales básicos. Se pretende que los múltiples proyectos orientados a la inversión en capital humano que forman parte de la cartera de proyectos del sector social (vivienda, abastecimiento de agua y saneamiento, rehabilitación y construcción de escuelas y centros de salud) se vinculen a los planes emanados de las instancias públicas locales (planes de inversión municipal) en la búsqueda de seleccionar los proyectos de mayor impacto, evitando a la vez la proliferación de unidades ejecutoras y la falta de coordinación sectorial.

3. Políticas

1. Mejorar la eficiencia. Considerando que la cartera de inversión está compuesta en un 80 por ciento por proyectos de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

arrastre, la búsqueda de mayor eficiencia significará modificar proyectos de bajo impacto económico y social, evaluar la ubicación geográfica, total o parcial de los mismos, o la redefinición de la población meta. La viabilidad de reorientar la cartera requiere contar en todos los casos con la aprobación del organismo financiador, lo que implicará un proceso de negociación y coordinación con la comunidad cooperante.

Por otra parte, la cartera de inversión pública se compone, además, por múltiples proyectos que incluyen: cooperación técnica, inversión física, asistencia alimentaria y crédito, entre otros componentes, contando con unidades ejecutoras independientes y a veces sin coordinación por parte de las instituciones del Estado, teniendo como resultado una baja eficiencia operacional del gasto. En este sentido, el gobierno ya ha iniciado acciones y seguirá impulsando la coordinación e integración de diversos programas, con objetivos y procesos operativos similares, para mejorar su ejecución, prevaleciendo criterios de eficiencia y reducción de costos, sin ocasionar cambios radicales en la operatividad de los mismos.

2. Fortalecer la capacidad de planificación. Elaborar un presupuesto de inversión pública multianual (un período de tres a cuatro años) para crear una estructura de gasto a mediano plazo que permita una conciliación entre el presupuesto de gasto corriente e inversión. En la actualidad, el programa de inversión pública no ha tenido un comportamiento estable y no ha sido acompañado con los gastos de mantenimiento y operación adecuados para que el capital físico no se deteriore y se utilice eficientemente.

   Hay evidencia que sugiere que ha habido subutilización de la inversión en varios sectores, particularmente en las áreas de salud y educación. Aunque se ha ampliado la construcción y rehabilitación de infraestructura de escuelas y centros de salud, los gastos recurrentes de abastecimiento y funcionamiento han sido inadecuados, a pesar que una parte de éstos se hayan clasificado como gastos de capital.

   El documento del gasto público del Banco Mundial sobre el aspecto de la volatilidad del programa de inversión, literalmente señala: "Con respecto a la etapa presupuestaria, los ciclos de presupuesto en los países donantes a menudo no coinciden con el ciclo de presupuesto en Nicaragua, por este motivo el presupuesto de capital se basa, muchas veces, en vagas conjeturas sobre las intenciones de los donantes. En estas circunstancias, no debería sorprender encontrar gran variabilidad en las cifras de los presupuestos a través de los distintos años. Igualmente, la variabilidad de los porcentajes de ejecución de presupuesto también es afectada por la variabilidad de desembolsos de ayuda de los donantes, aunque el gobierno parece haber amortiguado las fluctuaciones de la ayuda externa con recursos internos"[2].

3. Aumentar la capacidad institucional. Aunque se están mejorando las capacidades de formulación y seguimiento a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas a nivel global, aún hay mucho por hacer, particularmente en el área de la preinversión, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos. En el área

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de preinversión se están elaborando guías metodológicas que facilitarían la formulación a nivel sectorial, institucional y local; y se contará con recursos BID para estudios de preinversión a partir del 2004. En relación al seguimiento del gasto, con el SIGFA se están diseñando los informes de seguimiento presupuestario que identifican el origen y destino de los recursos, tanto para donaciones como para alivio HIPC, con su clasificación de gasto corriente y de capital, por programas y proyectos.

Se continuará modernizando el SNIP, capacitando a su personal al más alto nivel, y mejorando su plataforma informática para preparar presupuestos multianuales de inversión, con sus respectivos indicadores a nivel municipal y departamental. Esta nueva plataforma informática, permitiría un mayor acceso a la ciudadanía a la información de inversión, manuales, bancos de proyectos y otros documentos.

En relación a la capacidad de ejecución, la experiencia ha mostrado que en el gobierno existen empresas que tienen un buen historial de desempeño, en tanto otras acusan un rezago importante que hay que superar. El sector social refleja esta situación, debido a que su cartera es heterogénea y dispersa, y sus técnicos han tenido poca experiencia en la administración y ejecución de la misma.

Adicionalmente, la capacidad de ejecución institucional de la inversión está limitada por la falta de coordinación en el Estado y por la limitada oferta de servicios que ofrece el sector privado. Este a su vez determina su capacidad ejecutoria en base al capital instalado en el país y a las posibilidades de importarlo de otros países. Mejorar la calidad de supervisión de parte de las entidades del Estado es básico, pero también la capacidad de evaluación de proyectos para determinar sus costos y beneficios. Asimismo, el conocimiento de las normas internacionales de calidad en la construcción deberá ser del dominio del sector público y privado.

4. Incrementar los montos de inversión. La inversión pública representa un sacrificio de consumo actual y su conveniencia dependerá del consumo adicional futuro que pueda permitir. La productividad de esta inversión, en términos de su impacto en el crecimiento de la economía, es un criterio clave para su evaluación. El análisis del Gasto Público elaborado por el Banco Mundial a finales del año 2001, señala: "…no es posible concluir en base a la evidencia sobre el crecimiento de la productividad que el sector público de Nicaragua haya estado invirtiendo demasiado durante los años noventa"[3].

   Un avance en esta sentido ha sido la depuración de la cartera del Programa de Inversiones Públicas (PIP) en dos aspectos: (a) eliminando proyectos financiados solamente con recursos del tesoro, con el objetivo de liberar fondos y utilizarlos como contrapartida para apalancar programas financiados con recursos externos, aumentando de esta manera la inversión total y la eficiencia del gasto; y (b) iniciando el proceso de traslado hacia el presupuesto del gasto corriente, de aquellos gastos incluidos en el PIP que no son efectivamente inversión de capital.
5. Coordinación para la gestión de recursos externos. La coordinación eficiente de la cooperación externa y su congruencia con los objetivos del PND son esenciales para alcanzar las

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

metas del gobierno. Por lo tanto, la Unidad de Inversión Pública (UIP), junto con la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC), han iniciado la coordinación necesaria para asegurar que las instituciones que presenten proyectos acudan en primera instancia a obtener un aval técnico de la UIP, previo a cualquier gestión de financiamiento.

En el 2003 se establecieron las mesas sectoriales de coordinación de la cooperación, las que tienen como objetivo principal mejorar la coordinación de los flujos de cooperación internacional, el enfoque sectorial y facilitar el apoyo presupuestario de mediano y largo plazo. Hay un movimiento a nivel global alcanzar la armonización de procedimientos -Nicaragua está entre los 17 países piloto de esta iniciativa– para moverse hacia un enfoque programático a dos niveles: sectorial y multisectorial. Estas mesas son: producción y competitividad, infraestructura, social –salud y educación-, y gobernabilidad. La sociedad civil, ONG y otros poderes del Estado serán parte activa de este proceso, que facilitará identificar modelos alternativos de financiamiento y una mejor asignación de los recursos.

6. Fortalecer el marco legal. La cobertura y procedimientos del SNIP están preservados a largo plazo en una ley, sin embargo, no toda la inversión pública está siendo registrada ni se están siguiendo los procedimientos establecidos en la misma. Es necesario fortalecer el registro, clasificación y coordinación de la inversión. Para la ampliación del SNIP al territorio y las municipalidades se está estableciendo metodologías, procedimientos y capacitación de su personal al más alto nivel.

El Programa de Articulación del Sistema Nacional de Concertación, Coordinación, Información y Participación (PASE) apoyará la coordinación de la inversión pública y la participación ciudadana a nivel departamental. Se está iniciando, en una primera etapa, con el establecimiento de unidades territoriales de inversión pública en los departamentos de Rivas y Río San Juan, con financiamiento de GTZ, y para León, con apoyo del proyecto UNOPS-APPI de la cooperación italiana y PNUD. Para finales del 2003, se establecerán dichas unidades en Boaco, Jinotega, RAAN y RAAS. Se está gestionando el financiamiento para el establecimiento de unidades en los restantes departamentos.

7. Mayor participación de la comunidad de nicaragüenses en el exterior en el proceso de inversiones en sus localidades de origen. En aquellos episodios en los que el país ha sufrido embates de la naturaleza, la comunidad de nicaragüenses en el exterior se ha organizado efectivamente para ayudar a sus compatriotas más necesitados. Aprovechando esta voluntad y con el fin de institucionalizarla permanentemente, la Unidad de Inversiones Públicas está organizando el programa 2X1, que consiste en que el aporte organizado de la comunidad nicaragüense en el exterior en una obra de inversión en una localidad del país será complementada con el doble de recursos por parte del presupuesto de la República. Los controles de fiscalización ya existentes como el SIGFA y el banco de proyectos en línea del SNIP permitirá apoyar y darle transparencia a este programa.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas

1. World Bank.- Nicaragua Public Expenditure Review (Improving the Poverty Focus of Public Spending). Report No. 23095-NI, December 7, 2001.
2. Op. Citado, página 33, párrafo 1.58.
3. Ver "Nicaragua: Análisis del Gasto Público". Informe BM-N°23095-NI. Diciembre 7, 2001. Capítulo I. Evolución del Gasto Público. Inciso E. Ayuda Externa, Inversión Pública y Crecimiento de la Productividad.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Capítulo VIII
Reformas Institucionales

PROPUESTA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Reformas al Sistema de Justicia

Estado de Derecho y Desarrollo

El crecimiento sostenido, el progreso técnico, el bienestar personal, buenas condiciones de vida, en general todo lo que podemos incluir en el escurridizo término de desarrollo han sido alcanzados por aquellos países en donde la estabilidad y la paz social se ha mantenido por períodos largo.

Estos países son aquellos que han logrado encontrar formas de organización social que aseguran la libertad, una justa distribución de la riqueza, un mayor respeto a la propiedad y la convivencia social; elementos todos necesarios para que funcione una Economía de Mercado. En dichos países las sociedades han desarrollado mecanismos que les permiten discutir sus diferencias y compartir sus creencias; estos mecanismos se asientan en un sistema de instituciones, en las que se han distribuido las funciones del poder público, a través de las cuales pueden tratarse las diferencias o las creencias –las llamadas demandas sociales– para convertirse en leyes, decisiones públicas o normas de comportamiento.

Dichas instituciones cuentan con un marco legal, de control mutuo y de equilibrios bien establecidos, dejando poco espacio para que sus decisiones sean el fruto de la arbitrariedad o de abusos de poder. De esta manera se garantiza la protección de los derechos individuales del ciudadano frente a los posibles abusos de quienes concentran las funciones del poder, pero también se aseguran los necesarios equilibrios entre los poderes, dando lugar a la armonía y la paz social.

Por ejemplo, sin un buen sistema de justicia, el poder Ejecutivo que normalmente concentra poderes enormes en los regímenes presidencialistas, podría dejar a un simple ciudadano expuesto a la arbitrariedad o al desamparo. Lo importante, entonces, no es la inexistencia de contradicciones o problemas sociales que siempre existen en una comunidad de personas que interactúan, sino la existencias de un sistema articulado de instituciones para tratarlos.

Sin embargo, un buen sistema de instituciones legítimas y reguladas por la ley, no son suficientes para garantizar la armonía y evitar las parálisis institucionales. Se requiere además de una renovación de los valores y normas de comportamiento social, renovación capaz de inducir, por ejemplo, la formación de una clase política que anteponga el bien común a los intereses partidarios, sectoriales o individuales. Llegándose a una especie de sistema en el que interactúan la legalidad y la legitimidad, los valores y normas de comportamiento social con la voluntad de la clase política para resolver dentro de él sus contradicciones.

De tal suerte que una organización social de esta naturaleza, no se alcanza ni se sostiene solamente con instituciones fuertes ejerciendo las funciones del poder en un marco establecido por la

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ley, sino que requiere además de una clase política con identidad nacional, fermento de la formación de una nación.

Aquí encontramos el reto más importante de la Nicaragua que debemos construir. Existen en los partidos políticos y en los poderes del Estado los individuos portadores de esta visión, pero aún no se logran sintetizar las creencias mínimas que junten a la clase política alrededor de una visión colectiva de nación que haga posible deponer los intereses individuales y sectoriales para llegar a los consensos básicos se traduzcan en instituciones forjadoras de nuestra identidad como nación.

Consolidar un Estado de Derecho que haga posible el desarrollo es entonces ponerse de acuerdo para construir un sistema democrático en el cual se defienden de manera real las libertades políticas y las garantías de la democracia política; se garantizan los derechos civiles del conjunto de la población y se establecen redes de responsabilidad y de rendición de cuentas, incluyendo a todos los agentes, públicos y privados. Es decir construyendo un Estado que gobierna y se gobierna a través de la democracia y la ley.

Estado de Derecho y Desarrollo: Algunas evidencias empíricas

Aunque los métodos econométricos para verificar de manera rigurosa la relación entre Estado de Derecho y Desarrollo Económico son todavía incipientes, si existen evidencias empíricas que muestran que los países que han contado con algunas de las condiciones básicas del Estado de Derecho, como el respeto a los derechos de propiedad y la existencia de un buen sistema de justicia, son los que han logrado el desarrollo económico. Por ejemplo, un estudio realizado por el Banco Mundial en 1997, en el que encuestaron 3600 firmas en 69 países, muestra la existencia de una correlación significativa entre un buen sistema de gobierno con instituciones fuertes, incluido el sistema judicial, con el nivel de inversión y el desempeño económico[1]. Además, el 70% de los encuestados respondió que un sistema de justicia inestable, representó el mayor problema para sus negocios.

En los países hoy desarrollados encontramos como ejemplos típicos a Japón y Europa Occidental de la Post-guerra y a los Estados Unidos de América, este últimos ha logrado mantener una tasa modesta (2% real) pero sostenida de crecimiento desde inicios del siglo XX, época en la cual era un país más pobre que Argentina.

En la Europa Occidental de la post-guerra sobre sale España, país que apenas en 1950 conoció, debido a la inestabilidad sociopolítica, una de las tasas más altas de migración internacional hacia América u otros países europeos, y hoy muestra una vigorosa economía y un envidiable nivel de vida.

Filósofos como Hobbes o Economistas como Adam Smith, han resaltado igualmente los beneficios de la estabilidad y el orden para el progreso de las naciones; este último hace ya más de 300 años, indicó que una adecuada administración de justicia, la paz y los impuestos bajos es todo lo que se necesita para que un Estado alcance niveles altos de opulencia.

Estudios realizados en América Latina muestran además que países como Costa Rica y Uruguay, los cuales, después de varios años de inestabilidad e importantes conflictos militares lograron

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ponerse de acuerdo para convivir, desde hace más de 50 años, bajo las premisas del Estado de Derecho ha alcanzado no solo tasas significativas de crecimiento de su riqueza, sino que también han logrado las mejores condiciones de igualdad en América Latina, reflejada en la mejor distribución del ingreso por habitante del sub-continente[2].

El Estado de Derecho en Nicaragua

Sin lugar a dudas, la Nicaragua de hoy es el reflejo de las decisiones que los nicaragüenses hemos tomado o aceptado y de las contradicciones que no hemos sido capaces resolver y, muchas, ni siquiera de aceptar como válidas. En una Nicaragua que busca desde hace más de un siglo el camino al progreso y la convivencia pacífica, hemos sido actores o víctimas de guerras civiles, dictaduras militares, abusos de poder e irrespeto de los derechos políticos y civiles o permitido grandes desigualdades en la distribución de la riqueza.

Grandes heridas han sido abiertas en el cuerpo social, mismas que han polarizado nuestras contradicciones y desacuerdos, pero peor aún, han fragmentado nuestras creencias y valores. Sin embargo, hemos sido también capaces de aceptar que nos hemos equivocado, que la paz y la democracia, con todas sus imperfecciones, deben ser valores que tenemos que compartir y desarrollar. Desde hace ya 13 años iniciamos un proceso de construcción del Estado Nacional, dando los primeros pasos para la constitución de un verdadero Estado de Derecho.

Sin embargo, la complejidad de nuestras contradicciones y desacuerdos, tanto como la fragmentación de las creencias de lo que debería ser la nación que queremos dejar, nos han impedido avanzar con la velocidad que nuestras condiciones de pobreza y subdesarrollo exigen.

Después de intentar resolver nuestras contradicciones por la fuerza para imponer las creencias de unos u otros, le tocó al Gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro la gran responsabilidad de reconciliarnos. Fue su gran objetivo de Gobierno, cumplido no sin grandes sacrificios. De un país en conflicto –agravado por el desorden de la transición generado por la desconfianza que la vida democrática provocó en algunos– entregó un país en paz, restauró las libertades públicas, entre las que merecen mencionarse la irrestricta libertad de expresión, el respeto a los derechos individuales y políticos más básicos de los Nicaragüenses, como el de libre circulación, el derecho a la defensa o el de elegir y ser electo. Desde su mandato hemos conocido dos elecciones democráticas sucesivas para el cargo de Presidente de la República y tres elecciones de autoridades municipales.

Pero también inició el proceso de fortalecimiento de las instituciones y poderes del Estado, destacándose la institucionalización del Ejercito como fuerza pública no partidaria, responsable de la defensa nacional y supeditada al poder civil; así como la profesionalización de la policía nacional, como órgano del Ejecutivo responsable de la seguridad ciudadana. Ambas regidas por leyes orgánicas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Era natural, que durante dicho período, el desarrollo económico sostenido no fuera ni parte de las prioridades fundamentales, ni encontrara las condiciones institucionales que lo permitieran.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Aunque, el objetivo de la paz y la reconciliación, también implicó duras decisiones económicas que permitieron iniciar el ordenamiento de las finanzas públicas, poner fin a la hiper-inflación y crear las bases legales que permitieran regresar a la empresa privada su papel en la economía. Decisiones que hicieron posible que la economía de mercado y el razonamiento económico volvieron a formar parte de las creencias de la sociedad.

La consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones y poderes del Estado, como condición necesaria para vitalizar tanto la economía de mercado, como la justicia social, ambas fundamentales para pasar a la etapa de desarrollo económico acelerado, objetivo que debería ser la tarea central del Gobierno siguiente

Esta tarea, por diferentes circunstancias, se encuentra aún pendiente. Por lo tanto, nos corresponde ahora a todos, particularmente a la clase política y a los representantes de los poderes del Estado, electos democráticamente de manera directa e indirecta, la doble responsabilidad de acordar las creencias y principios que sienten las bases tanto para el fortalecimiento del Estado de Derecho y el ordenamiento de nuestra vida institucional, como para el desarrollo económico que necesita el país para alcanzar el bienestar sostenido de todos los Nicaragüenses.

En las páginas que siguen, presentamos las propuestas de reformas a los Poderes Judicial, Ejecutivo y Electoral. Estas propuestas, después de ser presentadas al interior mismo de los Poderes y entre los Poderes y los ciudadanos, contribuirán a forjar los consensos básicos que nos ayuden a construir juntos una agenda de implementación de las mismas.

La reforma del Sistema de Justicia: ¿Por qué es necesaria?

La justicia es una condición esencial en la vida de una sociedad; además de un valor, el valor supremo del derecho, es una expresión de consenso en el desarrollo histórico de una comunidad y la forma principal de coexistencia, expresada estructuralmente en un sistema institucional y normativo. Sin ella, que es sustancia que liga y une a la comunidad sobre bases de estabilidad, seguridad y solidez, el edificio social no se levanta o se derrumba si ya estaba en pie.

El Poder Judicial es el órgano encargado de preservar la justicia; la Corte Suprema es el vértice; como tal, es una estructura y un sistema. Una estructura en cuanto sus funciones y órganos, jueces y tribunales están escalonados en función de la jerarquía, de la competencia, de la forma y de la materia; un sistema, en cuanto que sus decisiones y resoluciones forman un todo dinámico que contribuye, de manera importante, a la constitución del derecho en un ámbito histórico y geográfico determinado.

La jurisprudencia es el derecho aplicado a la realidad. La Corte Suprema de Justicia, en sus sentencias y decisiones, tiene la última palabra, la que es dicha siempre, o casi siempre, ante la función resolutoria de los jueces y tribunales de inferior jerarquía. De ahí la importancia que una Reforma Judicial debe dar a todo el cuerpo del sistema y no únicamente al vértice del mismo.

El Estado de Derecho es la condición de la democracia, la causa y el cauce del poder; la Justicia es la condición del Estado de Derecho y de la Gobernabilidad Democrática. El Estado de Derecho, al implicar fundamentalmente, separación de los Pode-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

res del Estado, imperio de la Ley, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos institucionalmente caracterizados por su independencia.

Estos órganos deben tener un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

En el Estado de Derecho, que es donde rige la subordinación del poder a la ley y de la ley a la voluntad soberana y a los valores éticos universales que rigen la comunidad mundial contemporánea, (Estado Social y Democrático de Derecho), la justicia constituye la garantía formal y moral de su existencia y funcionamiento.

El Poder Judicial debe concebirse, en consecuencia, como un verdadero sistema integrador y estabilizador del Estado y la sociedad. Es la garantía de la aplicación imparcial e independiente de la ley y de la seguridad jurídica, que permite que la sociedad trascienda sus diferencias y contradicciones.

Para su adecuado funcionamiento, debe haber un encadenamiento lógico y una coherencia imprescindible entre el ámbito normativo-imperativo del Derecho que consagra el imperio de la ley y el principio de la legalidad, con la representación en la misma ley de la voluntad colectiva y la soberanía popular, en tanto que la norma jurídica debe ser expresión formal del Contrato Social y en esa medida, del principio de legitimidad.

Ambos principios, el de legalidad y el de legitimidad, que deben confluir en la norma escrita, adquieren su garantía de aplicabilidad y vigencia en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, encargados de mantener incólumes el imperio de la ley y la supremacía de la Constitución; en otras palabras, el Estado de Derecho y la Gobernabilidad democrática, al extremo que puede afirmarse que sin un Poder Judicial independiente e imparcial la democracia como sistema político se vuelve imposible.

Ciertamente que la justicia es un tema sectorial que desborda al Poder Judicial. Confluyen en él entre los más importantes, el Poder Legislativo, votando leyes que fortalecen su administración e independencia; el Ministerio Público ejerciendo adecuadamente la acción penal; y del Poder Ejecutivo fortaleciendo a la policía en su labor investigativa, de auxilio judicial y de garante de la seguridad pública.

El Poder Judicial, entonces, es el fiel de la balanza del Estado de Derecho y la democracia, el garante de la seguridad jurídica y órgano principal de la paz social, encargado, como está, de dirimir los conflictos entre los particulares, entre éstos y el Estado y entre los Poderes y Órganos del Estado entre sí.

Justicia y Desarrollo

La falta de equidad, o de acceso a derechos económicos o políticos fundamentales como la propiedad, la libertad o la democracia, que aunque formalmente consignados en las leyes, se les niega en la realidad a amplios grupos de la población, por la existencia de un sistema de justicia que no aplica la ley a todos por igual, contribuyen de manera fundamental a ampliar las desigualdades y a la pérdida de eficiencia económica.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Son bien conocidos los obstáculos que impiden el funcionamiento más competitivo de muchos mercados cuando falla el sistema de Justicia. Así por ejemplo, cuando los derechos de propiedad no están garantizados por deficiencias en la aplicación de la ley, la inseguridad jurídica que provoca se convierte en una las barreras más importantes para la inversión.

El costo que implica ese riesgo para cualquier empresario, disminuye enormemente el valor presente neto de la ganancia de una inversión agropecuaria, por ejemplo. Pero también tiene efectos en las tasas de interés, puesto que el riesgo de no poder ejecutar judicialmente las garantías tiene que compensarse con un costo más alto del dinero prestado.

La economía de mercado funciona sobre la base de propiedad privada y la libertad de empresas. El mercado, que junta a compradores y vendedores opera a través de contratos, escritos o de confianza. Cuando la ética y valores sociales están bien arraigados y las personas aprecian la honorabilidad respetando su palabra y cumpliendo sus compromisos según lo pactado, el costo de dichos contratos es muy bajo, pues basta la palabra para hacer la transacción. Así lo hacían, y lo hacen aún, los compadres en Chontales o los amigos en diferentes regiones del país, pero esos son casos limitados, no un sistema establecido.

Pero en un mundo globalizado, cuando el espacio de transacciones deja de ser la comunidad, cuando compradores y vendedores no se conocen, cuando la información es desigual, es decir cuando la competencia, como en la mayor parte de casos, no es perfecta, se necesita de instituciones de justicia sólidas que aseguren los derechos de cada quién de manera imparcial.

Con el tiempo, después de muchas transacciones con un mismo cliente, la confianza llega a reinar y los costos bajan, pero la seguridad la sigue dando un buen sistema de justicia. Sin ello, la competencia basada en los contratos no se expande, restringiendo la inversión y el empleo.

Las condiciones sobre las cuales uno pacta un contrato hoy, pueden no ser las mismas durante todo el tiempo de vigencia del contrato y cada parte, estará tentada a actuar según le convenga y no según lo pactado. Por ejemplo, cuando un ganadero se compromete a vender leche por todo el año a un industrial, cada quién sabe que en invierno es barata y en verano cara. El industrial estará tentado a querer revisar el precio en invierno para pagar menos y el ganadero lo contrario. Si no existen tribunales de justicia que garanticen, con agilidad, el cumplimiento de lo pactado, o la transacción no se da o se hace un contrato sólo para verano o sólo se hace con quienes se tiene ya establecida una relación de confianza y así no se expanden las transacciones, no aumentan los contratos y no crece la economía.

Pero además, cuando las desigualdades son grandes, un buen sistema de justicia juega un papel aún más trascendental. Para que los pequeños productores puedan tener servicios de crédito, a costos razonables, se necesita un buen sistema de justicia, que asegure al campesino que se cumplen con las normas y regulaciones crediticias, que la empresa no se quedará con su tierra o su garantía sin derecho; y que asegure a la empresa que en caso de incumplimiento podrá ejecutar lo pactado.

De poca utilidad serán las políticas del Ejecutivo en servicios financieros rurales o las leyes votadas por el legislativo, si no

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

existe esa institución judicial que las aplica a todos por igual y produce para casos similares, fallos similares. Eso es lo que significa la ley se aplica a todos por igual.

Igual sucede con el acceso a la tierra, a la que pocos tienen actualmente acceso. Sin pensar siquiera en la expropiación o confiscación para distribuir a los que no tienen, hay mecanismos de mercado que pueden contribuir a una mejor distribución de este importante activo. Este es el concepto de un banco de tierras, que se alimenta con un impuesto a la tierra, que permita prestar al pequeño a plazos largos y a tasas adecuadas, incluso con un subsidio del Gobierno.

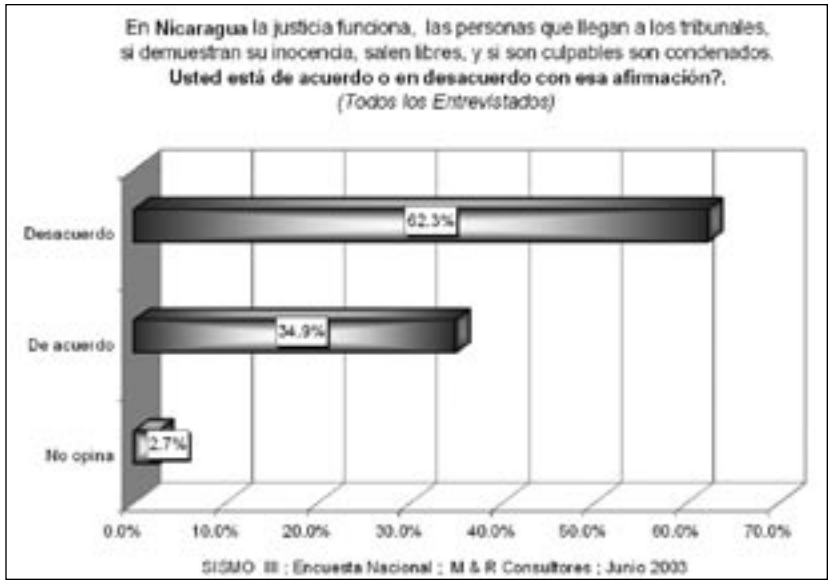
Pero cuando un gran número de propiedades están aún en litigio; tienen más de un dueño inscrito, uno en el registro de la propiedad y otro en el libro de registro de reforma agraria; cuando no hay catastro que garantice el tamaño de las propiedades; cuando las amenazas de invasión y con ello la pérdida de la propiedad aún se mantienen, es imposible que se desarrolle un mercado de tierras eficiente, afectando sobre todo a los más pequeños, a los que tienen menos recursos.

Un buen sistema de justicia, que sea garantía del respeto a los derechos registrados; que haga respetar los derechos de propiedad; que falle, siguiendo el debido proceso, los casos en litigio, con independencia de quienes son los actores o demandados, son el elemento fundamental para que el mercado de tierras funcione en condiciones más competitivas.

De manera tal, que para que la libertad de empresas funcione, para que la propiedad privada se respete, para que se desarrollen los mercados mediante una economía de mercados basada en los contratos, única forma de expandir la inversión y el crecimiento, no basta con buena voluntan, con valores de confianza, con ética en las transacciones, se requiere de un buen sistema de instituciones sólidas, regidas por la ley, donde es fundamental la Justicia que pueda hacer caer el peso de la ley a quienes irrespetan los contratos. Justicia y economía, justicia y justicia social, justicia y desarrollo tienen vinculaciones indisolubles.

Los problemas de la Justicia

La ultima encuesta de M&R reveló que 2 de cada 3 nicaragüenses no tiene confianza en el sistema de justicia y esta percepción se ha incrementado 19 puntos porcentuales entre octubre del 2002 y junio del 2003; que 9 de cada 10 nicaragüenses opinan que es muy importante reformarlo[1]. Estos resultados señalan la necesidad de una reforma del sistema de justicia para asegurar



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

la convivencia social, la democracia y el crecimiento económico. Pero al mismo tiempo indica que la población no se encuentra satisfecha con la administración de la justicia, con independencia del resultado de los procesos favorables o adversos a las partes.

En países con sistema de justicia que se han ganado la confianza del ciudadano, como el de los Estados Unidos, por ejemplo, las encuestas muestran que la mayoría de la gente comparte el fuerte sentimiento que se les trata por medio de procesos justos por parte de los tribunales y de la policía, , en gran medida independientemente del resultado concreto del proceso (Tyler 1990)[2]

La Comisión Jurídica creada por el Presidente de la República el 21 de enero del año 2002 concluyó que existe consenso unánime dentro de la sociedad nicaragüense en que la falta de independencia en el ejercicio del Poder Judicial, la dependencia de los jueces y magistrados en sus funciones, influencias y presiones de partidos políticos, y otros grupos de poder, en particular de grupos políticos, constituyen uno de los problemas más graves de la justicia en Nicaragua. También el grupo ha concluido en la necesidad de señalar que los problemas que actualmente enfrenta la justicia no se encuentran solamente en la falta de leyes adecuadas, sino en las deficiencias en la administración de la misma y de las personas encargadas de hacerlo.

Y que en tal sentido existe:

1. Una alta percepción de corrupción de la administración de Justicia, como se refleja en encuestas realizadas
2. Una percepción generalizada de que el Poder Judicial en su conjunto se encuentra politizado, lo que constituye uno de los problemas más graves de la justicia en Nicaragua
3. El sistema actual para el nombramiento de jueces y magistrados crea dependencia por su vinculación con partidos políticos o personas específicas, lo que compromete sus decisiones jurisdiccionales.
4. Un alto porcentaje de la población expresa su desconfianza en la administración de la justicia.
5. En el Poder Judicial actualmente hay funcionarios que no llenan los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de sus cargos.
6. Diversos sectores han señalado reiteradamente la extrema lentitud de la administración de la justicia[3].

Los ciudadanos que han sido víctimas de los procesos judiciales son testigos silenciosas de ese intrincado y oscuro laberinto de todos y de nadie conocido, en donde, cual descrito por Kafka, en el proceso quedan atrapados todos los días los derechos de muchos ciudadanos y las frustraciones de decenas de abogados que a diario litigan en el Poder Judicial. Y esto, muy a pesar de los esfuerzos que para cambiar esta situación, hacen desde adentro un buen número de jueces y magistrados del poder judicial.

Pero, los jueces y magistrados encuentran ellos mismos limitadas sus iniciativas de cambio, pues están inmersos en una estructura de poder rígida, jerarquizada, que no se ha adaptado a los nuevos requerimientos democráticos, que ha sufrido pocos cambios en su concepción doctrinaria y de principios institucionales desde inicios del siglo XX, lo cual deja muy poco espacio para que sus miembros participen y asuman un papel central en el gobierno y transformación del Poder Judicial. La reforma del Poder Judicial, no es por lo tanto, un asunto meramente ad-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ministrativo o de cambio de personas malas, jueces malos, por buenos, es un asunto de cambio de Sistema.

Sin embargo, es importante reconocer que el Poder Judicial no le pertenece a los jueces, porque el soberano poder de administrar justicia emana del pueblo, pero son los jueces y magistrados los protagonistas y responsables de su funcionamiento. Por lo tanto, para emprender el proceso de reforma del poder judicial hay que aceptar el principio de que el poder judicial, no sólo es una institución, es un poder del Estado. Por lo que no puede pensarse en su modernización mediante una reforma en la que éste, con el pleno de sus miembros, no asume su rol como poder del Estado.

Este reconocimiento implica aceptar y fortalecer como precepto de modernización el de la independencia total del Poder Judicial; este principio doctrinario fundamental, conlleva la responsabilidad de democratizar el Poder Judicial. Es aceptar la idea moderna del sentido de cuerpo, del que todos forman parte y como tal todos, jueces y magistrados, deben participar en su gobierno.

Este cambio de mentalidad implica un cambio cultural profundo de sus miembros, exige estudiar a profundidad las voces del pueblo, de donde emana su poder, pero conlleva también la necesidad de construir desde adentro, una doctrina de política institucional propia, que permita repensar tanto su estructura, como sus procesos operativos. Una doctrina que le den identidad propia, sentido de cuerpo, como integrantes de un mismo y único poder. Es compartir las mismas creencias, desde adentro y con la sociedad; construir una organización fuerte en donde todos sus integrantes creen en ella y se identifican entre sí.

Para emprender una reforma hay que creer en que ella es necesaria, pero además, hay que diseminar los valores y actitudes que cultiven el cambio y esto sólo puede lograrse si los miembros del sistema, jueces y magistrados, la aceptan y asumen como propia.

La insostenibilidad de la Justicia: El sistema en el filo de la navaja

Las opiniones de las encuestas muestran la percepción de la población respecto a la administración de la justicia. Es importante por lo tanto, analizar los hechos y datos factuales que ayuden hacer una evaluación objetiva sobre las posibles razones que la explican. Podría tratarse de un problema de comunicación o podría ser efectivamente un asunto de disfuncionamientos y de desarreglos en el sistema de administración de la justicia.

Lo primero que hay que analizar es la capacidad de producción del sistema. Es decir, cómo está evacuando los casos que le llegan en demanda de Justicia. Este no es un análisis cualitativo, que muestre si los fallos satisfacen o no las pretensiones de acuerdo a derecho, en los tiempos de ley; es un análisis cuantitativo que evalúa su capacidad de resolver los casos que le ingresan y en su caso, el stock de casos que genera cada año. (*Ver grafico Tendencia de acumulado de causas*).

En el cuadro adjunto se presentan tres escenarios que ilustran la sostenibilidad del sistema de justicia. El primero, ilustrado por la línea de rombos, presenta una proyección de la situación actual, donde el sistema resuelve el 70 por ciento de los casos que le ingresan. El segundo, mostrado por la línea de cuadros, hace

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

una proyección partiendo del supuesto que la resolución de casos se disminuya al 50 por ciento de los casos que ingresan.

Finalmente, el tercero presenta un escenario en el cual se hacen cambios para disminuir en un 10 por ciento por año el número de ingresos de casos, manteniendo la tasa de resolución actual.

Puede apreciarse claramente que sin cambios en el sistema, la capacidad del poder judicial para resolver los casos que ingresan, no es sostenible. Los casos acumulados se duplican en apenas cuatro años. Sin embargo, por entrevistas a abogados litigantes, se deduce que el porcentaje de casos resueltos sobre los ingresos –una medida de efectividad– sin cambios en el sistema, sólo podrá mantenerse si se aumentan los recursos humanos (jueces y personal de apoyo) con capacidad para tratar los casos en retardo. Esto significa, aumentar los recursos financieros del sistema, algo muy comprometido en las condiciones fiscales actuales del país.

De no darse dicho aumento, la probabilidad que disminuya la efectividad es alta, con lo cual el escenario de pasar de una tasa del 70 por ciento a una del 50 por ciento es muy probable. Si eso sucede, el sistema simplemente explota. Como se muestra en el gráfico, el número de casos acumulados llega en el año 2008 a casi 655 mil, lo que significa que el Poder Judicial necesitaría 550 jueces para resolver el stock de causas, casi del doble de los jueces actuales[4]. En este caso el sistema explota y los nicaragüenses podríamos fácilmente caer en el precipicio de hacer justicia por mano propia, pues ya el sistema no representaría una alternativa para resolver nuestras contradicciones y diferencias. Esto pone en serio peligro la cohesión social, la estabilidad, el orden y sobre todo la democracia.

Si esto es así, las encuestas tienen más que razón y no expresan un resentimiento o un manejo inadecuado de la comunicación, expresan la desesperanza de la población, al mismo tiempo que son una campanada de alerta para el cambio.

El tercer escenario señala la ruta de la sostenibilidad. Con sólo disminuir en un 10 por ciento por año los ingresos, en el 2008 el acumulado de causas iguala al stock inicial. Un cambio en el sistema debe permitir disminuir la carga judicial para ayudar a jueces y magistrados a tener más holgura de tiempo para conocer y fallar; pero también castigando con toda la fuerza de ley al delincuente o haciendo respetar con fuerza la letra de los contratos. En los apartados que se señalan el tipo de reformas que requiere el sistema para ello. Pero disminuir la carga es también una labor de todos, del Ejecutivo, con una política decidida para disminuir la pobreza, factor determinante en la reducción de la

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

delincuencia, de la policía, con mayor vigilancia y sistemas de prevención del delito, pero también del sistema educativo, particularmente con los jóvenes, de las familias, de toda la sociedad.

Los escenarios anteriores son aún más ciertos cuando se constata que hemos llegado a este punto, no por un problema de recursos. Estudios preliminares realizados con el apoyo del PNUD muestran que la sociedad nicaragüense da una gran importancia al poder judicial.

El cuadro siguiente, que presenta comparaciones internacionales entre nuestro sistema de justicia y el de países con mayor nivel de desarrollo que el nuestro, permite destacar que con excepción del número de casos por cada 100 mil habitantes que en Nicaragua es más bajo, el resto de indicadores no financieros, muestra que la actividad judicial en Nicaragua está dentro del promedio. El número de causas por juez de primera instancia es similar (1434), al igual que el número de empleados por juez (10.4).

La gran diferencia está en la parte financiera. El esfuerzo económico que hace la sociedad, medido como el porcentaje del PIB que dedica a la Justicia es enorme. Mientras en Nicaragua se destina el 1,2 por ciento, Argentina dedica el 0,65 por ciento y los Estados Unidos el 0.31 por ciento. Sin embargo, en términos absolutos el gasto en justicia por persona empleada es mucho más bajo en Nicaragua que en España o en Estados Unidos. Pero esto es así porque existen enormes diferencias salariales entre unos y otros. Una manera de leer mejor este cuadro y poderlo comparar con el gasto de los otros países es ajustarlo por el PIB per cápita de los Estados Unidos. Haciendo esto, como se lee en la última línea, Nicaragua que tiene un PIB per cápita 37 veces más bajo, gasta relativamente, 13 veces más en Justicia que los Estados Unidos de América o 7 veces más que España.

Indicadores comparados del Sistema Judicial de Nicaragua

Indicador	EE.UU.	Argentina	España	Nic.
Causas por cada 100,000 habitantes	14,500	5,800	10,300	2,165
Cuasas 1era. instancia / Juez	1,416	900	1,479	1,434
Empleados x Juez	10.8	16.3	10.2	10.4
Presupuesto (% del PIB)	0.31	0.65	0.28	1.15
Presupuesto / Causa iniciada (dólares)	451	760	287	92.9
Presupuesto x Juez (dólares)	550,000	519,000	354,000	39,417
Presupuesto / persona total (incluido jueces) US%	46,300	31,380	37,390	10,390
Presupuesto / persona total ajustado x PIB per-capita[1] US$	46,300	92,300	57,900	384,430

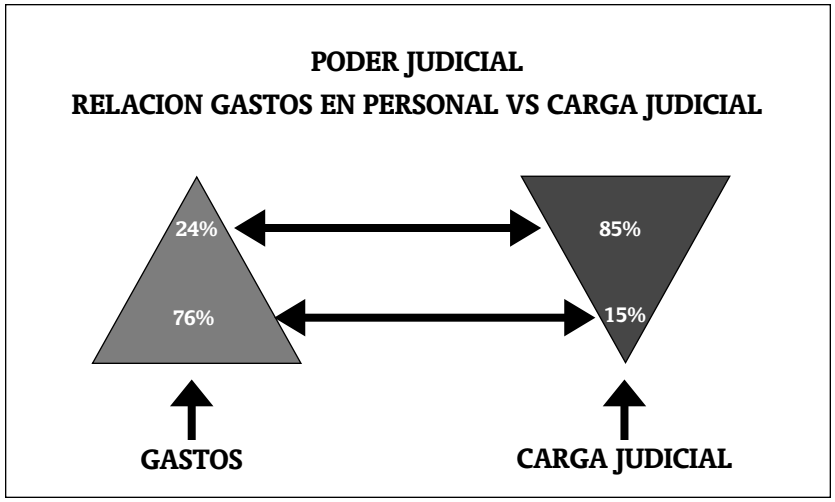
Fuente: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), 1996

1. Para hacerlos comparables los datos se ajustan por la diferencia con el PIB per-capita de USA. PIB per-capita USA/PIB per-capita de Nic. Los datos corresponden a USA 1990, Argentina 1992, España 1991

Otro problema que sobresale analizando el gasto ejecutado en el año 2001, es el relacionado con la desigual distribución del gasto en personal (75 por ciento del total) entre las diferentes instancias del Poder Judicial. Como se muestra en las dos pirámides del gráfico siguiente, los gastos –graficados en la primera pirámide– que se concentran en la base, apenas soportan el 15 por ciento de la carga de trabajo, representada en el vértice invertido de la segunda pirámide.

Visto de otra forma, la primera instancia, que carga con el 85 por ciento de la actividad judicial, apenas recibe el 24 por ciento del gasto de personal. Los que tienen la mayor carga reciben la menor parte del presupuesto.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

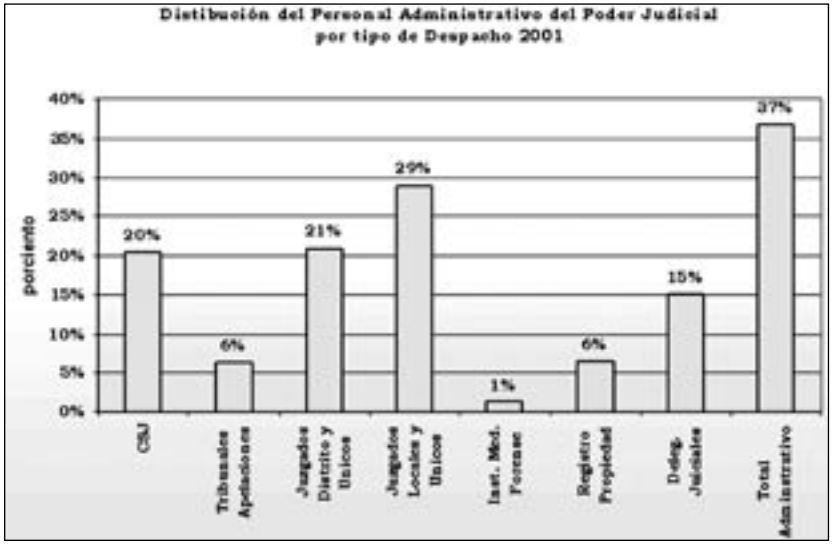


Esta situación se explica tanto por la desigualdad existente en las remuneraciones, como por la disímil distribución del personal entre las diferentes instancias jurisdiccionales. En muchos casos la estructura salarial, no se corresponde con la clasificación de cargos.

Por ejemplo, una secretaria de actuaciones de un Juzgado de Distrito, que tiene la responsabilidad de autorizar las actuaciones judiciales y es en la práctica quien tiene a su cargo la parte operativa del tribunal, gana lo mismo que un notificador judicial de Juzgado Local cuyo cargo implica menos habilidades y conocimientos jurídicos y tiene menos responsabilidades; un segundo ejemplo ilustrativo es la comparación del salario de un cuidador y el de una secretaria comercial de los Tribunales de Apelaciones; sus salarios son casi iguales aunque sus cargos y responsabilidades son bastante diferentes.

Adicionalmente, se nota un excesivo personal administrativo en el poder judicial, tanto en términos absolutos, como en relación con el personal sustantivo con funciones jurisdiccionales. Como se muestra en el cuadro adjunto, sólo el personal administrativo representa el 37 por ciento del total empleado en el sistema, relación fuera de las normas de eficiencia generalmente aceptadas y resta recursos que podrían se dedicados al personal con responsabilidades jurisdiccionales..

Vista su distribución por instancia se observa que la Corte Suprema de Justicia concentró 543 de los 2645 trabajadores de todo el Poder Judicial; casi el mismo número de empleados que los acumulados por los juzgados de Distrito y Únicos de todo el país (553). El análisis del presupuesto del 2001 muestra que sólo entre Delegados Administrativos, asistentes, personal técnico de apoyo administrativo y cuidadores, entre otros, existen 396 em-



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

pleados, lo que equivale al 72 por ciento del total del personal de los Juzgados de Distrito y Únicos, incluidos los jueces.

Como se observa en el cuadro adjunto, el costo por fallo tiene variaciones significativas entre las diferentes instancias del Poder Judicial. Mientras un fallo de la Corte Suprema de Justicia cuesta en promedio US$28 mil, un fallo de un Juzgado Único solo cuesta US$34. Indudablemente, que los costos de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia son siempre, en todos los sistemas, superiores a los de la primera instancia, dado que requiere de procedimientos de forma y fondo mucho más complejos, lo que exige mayor dedicación de tiempo en la preparación del recurso de casación o de otro tipo; sin embargo, las diferencias reflejadas en el cuadro denotan una desproporción significativa; así, un fallo de la Corte Suprema de Justicia es 817 veces más que el de un Juzgado Único, 302 veces más que el de un Juzgado de Distrito y 53 veces el costo de un fallo en los Tribunales de Apelaciones.

La organización del Sistema, la clasificación de cargos, su distribución de personal y el presupuesto tienen también consecuencias en la eficiencia del Poder Judicial. El retardo de justicia manifestado como una de las causas de insatisfacción de la población tiene su explicación, en parte en este problema. El indicador de las 1202 causas promedio que falló un juez penal de primera instancia durante el año 2001, significa que éste recibe en promedio 4 causas diarias. Si todas las causas deben ser falladas durante el año, esto significa que debió dictar una sentencia prácticamente cada hora. Hacer una sentencia cada hora, no sólo es físicamente inadmisible, sino que además expone al judicial a aumentar sus posibilidades de dictar fallos equivocados.5

Costo de los fallos por tipo de Juicio e Instancia (US$ corrientes)

Instancias	Costo Judicial Contenciosa	Costo Judicial N/contenciosa	Costo Judicial Total
Corte Suprema de Justicia	28,017.9	N/D	28,017.9
Tribunal de Apelaciones	1,435.6	826.4	524.5
Juzgados de lo Penal	113.9	502.1	92.8
Juzgado de lo Civil	92.3	38.8	27.3
Juzgados Únicos	192.9	41.7	34.3

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto ejecutado en el año 2001 e informe estadístico de la Corte Suprema de Justicia, año 2001. Los datos de carga judicial para la Corte Suprema de Justicia corresponden a la memoria del año 2000. Se asumió la misma carga para el 2001.

Sin embargo, hay otros factores que tienen incidencia en la eficiencia, los costos y la carga de trabajo del Poder Judicial que están fuera de su control. Dentro de estos son de particular importancia los que agregan nuevas competencias y funciones jurisdiccionales derivados de implicaciones las leyes votadas por la Asamblea Nacional, las cuales no toman en cuenta, en la mayoría de los casos, las implicaciones que las mismas tienen en términos de recursos.

Estas, además de exigir entrenamientos y capacitaciones técnicas nuevas o la creación de tribunales con jurisdicciones especiales, implican también forzosamente recursos financieros adicionales para su implementación eficiente. Entre las más importantes que se han votado recientemente tenemos, la ley de Protección a la Niñez y la Adolescencia y el nuevo Código de Procedimiento Penal.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Este último, que en su espíritu es muy bueno, pues asegura una mayor transparencia al ser totalmente público, las acusaciones deben ser bien soportadas para que el juez dé mérito a la solicitud de proceso de la Fiscalía y ésta tiene mayor apoyo de la Policía para el proceso investigativo; en la práctica no es un procedimiento para un país como Nicaragua, donde las limitaciones fiscales son grandes, con un cuerpo de policías que aún no ha desarrollado suficientes capacidades técnicas para ejercer sus nuevas funciones investigativas y necesita para ello fuentes importantes de financiamiento; donde la ética de los abogados es un problema aún por resolver; cuando el sistema de cobro de honorarios se mueve en un mercado imperfecto, con grandes asimetrías de información, reflejándose en tarifas de honorarios altos y sin control de calidad del servicio ofrecido al consumidor o cliente; donde la defensa del pobre se asegura teóricamente por un sistema de defensoría pública con recursos insuficientes para asegurar adecuadamente la defensa de todos los pobres que enfrentan procesos judiciales, con una cobertura muy limitada y por lo tanto con una difícil sostenibilidad fiscal en el largo plazo y con un sistema de independencia de los jueces que todavía no está asegurado por ninguna ley.

Un análisis parcial del incremento de costos por la implementación de este nuevo código se muestra en el cuadro adjunto. Como puede observarse, el costo de los juicios se ha incrementado significativamente. Un jurado que antes costaba 600 córdobas, ahora cuesta 2250[6]; una demanda que antes era conocida por un juez y un fiscal, ahora requiere 3 jueces y por lo menos 4 fiscales para cada distrito judicial. Los tribunales requieren de nuevas construcciones adaptadas al nuevo proceso. Actualmente se han improvisado la mayoría. Se requiere un sistema de audio para grabar todas las audiencias. No hay profesionales capacitados en la trascripción de las declaraciones en las salas, estos usan un lenguaje de claves que en USA requiere 3 años de estudio y es en sí mismo una profesión; y aún no están funcionando los juzgados locales que requerirán lo mismo dicho antes para los de distrito.

Incremento de Costos por Implementación del CPP

	Jurados	Jueces	Defensoría	Total
Costo x causa IN	C$2,400.000	C$3,712.800	C$142,467	C$6,255.267
Costo x causa CPP	C$9,000.000	C$11,138.400	C$526,032	C$20,664.423
Incremento	C$6,600.000	C$7,425.600	C$383,565	C$14,409.165

Como se muestra en el referido cuadro los gastos necesarios para pagar los jueces de distrito, los jurados y la defensoría pública, únicamente, se incrementan en C$14,5 millones de córdobas, equivalente al 4 por ciento del presupuesto total del Poder Judicial ejecutado en el año 2001[7]. No se incluyen los gastos de inversión para adecuar las salas de jurados, ni los que significarán la entrada en vigencia del CPP para los juzgados locales, ni el incremento de costos para la policía, la fiscalía y en especial, el sistema penitenciario, que ahora debe llevar a los reos a cada una de las audiencias señaladas en el nuevo procedimiento.

Por otra parte, aún no se cumple con todo lo preceptuado por el Código de la Niñez. En la mayoría de los distritos judiciales aún no hay jueces de adolescentes, ni sicólogos y trabajadores sociales para atender a las familias del adolescente, ni correccionales propias para adolescentes.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Y el presupuesto con frecuencia no es suficiente para pagar las cuentas de teléfono de los juzgados o para hacer la notificaciones o la electricidad para los aires acondicionados; el mantenimiento de los edificios ha disminuido considerablemente, particularmente en las casas de justicia, las cuales se están deteriorando fuertemente; en fin, es de esperar en un futuro cercano (muy probable para el próximo presupuesto) una crisis financiera que pondrá en riesgo o el nuevo procedimiento penal o significará recortes aún más drásticos en el presupuesto gastado en las regiones, lo cual podría poner en crisis todo el sistema de justicia.

En el camino de las reformas de fondo

Construir primero los consensos sobre los principios y objetivos

Superar los problemas antes señalados requiere de una agenda de corto, mediano y largo plazo basada en compromisos bien cimentados entre los poderes del Estado. Los primeros compromisos deben tratar de los principios básicos u objetivos que debe perseguir la reforma del Poder Judicial para superar sus actuales limitaciones, siendo estos los de:

1. Independencia
2. Eficacia
3. Transparencia
4. Imparcialidad.

1. Independencia:

Comprende tanto la clásica división entre la Independencia Externa para proteger a todo el Poder Judicial de la ingerencia de los otros Poderes del Estado, como la Independencia Interna que tiene todo funcionario judicial o de los partidos políticos, en el ejercicio de sus atribuciones, ante sus superiores jerárquicos. Esto como garantía de la seguridad jurídica de los ciudadanos y del principio universal de la justicia.

2. Eficacia:

Se trata de adecuar el funcionamiento del aparato judicial a los requerimientos de la sociedad. Esto exige la racionalidad entre la totalidad de los recursos humanos existentes, tanto en el orden jurisdiccional como administrativo, y los resultados de la función judicial. En consecuencia, tiene que ver la eficacia con el financiamiento, con el producto y con el tiempo en que estos resultados se obtienen; con la superación de la retardación de justicia y, correlativamente, con la agilidad de los procesos.

3. Transparencia:

Conlleva el correcto funcionamiento del Aparato Judicial en todas y cada una de las funciones que le corresponden y del apropiado conocimiento de éstas por la sociedad, a partir del principio de la publicidad de los procesos judiciales, las estadísticas de todas las actuaciones judiciales y de la distribución y uso del presupuesto, es decir de la rendición de cuentas a la sociedad.

4. Imparcialidad:

Conlleva la subordinación del funcionario judicial a la ley y a la justicia, lo que significa la saludable confluencia de los prin-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

cipios éticos del funcionario, del ordenamiento jurídico y de la estructura institucional.

La Reforma al Sistema Judicial debería asegurar estas condiciones morales, normativas e institucionales, mediante la adopción de una serie de medidas que garanticen desde la elección y nombramiento de los funcionarios judiciales, atendiendo su capacidad jurídica y su moralidad personal, hasta las necesarias reformas del sistema legal y a los órganos que conforman el Poder Judicial. Se espera que el balance entre estos elementos sea capaz de garantizar una justicia imparcial alejada de halagos, y de compromisos políticos, ideológicos, o de cualquier naturaleza.

Establecer una agenda de políticas institucionales y mecanismos a ser implementados

Para cumplir con dichos objetivos el Poder Judicial deberá continuar con la iniciativa de trabajar en una agenda que conlleve la implementación de una serie de reformas institucionales, organizacionales, administrativas o legales.

Los objetivos fundamentales a ser alcanzados: independencia, modernización y democratización, eficiencia e imparcialidad

Se considera que sin perjuicio de los múltiples aspectos que deben ser reformados en el Sistema Judicial, es imperativo, no obstante, seleccionar aquellos de mayor profundidad e importancia, cuya adopción conlleve, necesariamente, a una transformación cualitativa del sistema y sea un medio imprescindible para alcanzar los objetivos fundamentales anteriormente definidos.

Desde este punto de vista, los objetivos fundamentales que se proponen para que la reforma se logre son los siguientes:

1. La independencia del poder judicial en su conjunto
2. La modernización y democratización institucional del Poder Judicial
3. La instauración de un sistema de justicia eficaz, eficiente e imparcial

Es oportuno señalar que las líneas generales de la reforma propuesta en este Documento, tienen en cuenta, tanto los puntos más relevantes de las Propuestas de Reforma al Sistema Judicial Nicaragüense contenidos en diferentes estudios realizados en el país, incluyendo fundamentalmente el de la Comisión Jurídica Presidencial, los elaborados por el PNUD, así como las exigencias que los diferentes procesos de integración en la Región demandan para la transformación cuantitativa y cualitativa del Sistema Judicial.

Independencia externa del Poder Judicial

Para mantener la paz social y la armonía de la Nación, es necesario y conveniente que los nombramientos de Jueces y Magistrados no estén influenciados por intereses partidarios, de los otros poderes del Estado, ni de ninguna índole. Pero que además, se proteja con fuerza, la libertad absoluta del Juez o Magistrado, para fallar obedeciendo únicamente a la Constitución y a las leyes. Es decir hay que reflexionar en cómo fortalecer la independencia externa del Sistema de Justicia y su Independencia interna.

Entonces, tenemos que revisar el sistema de nombramientos de Jueces y Magistrados, pero también hay que reflexionar sobre los procedimientos y los órganos competentes de juzgar a los

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

juzgadores, pues ahí puede encontrarse mecanismos que atenten contra la independencia del actuar de los juzgadores.

Es importante no perder de vista la experiencia nacional e internacional en la materia. La Constitución Liberal de 1893, conocida como la ''Líberrima'' establecía que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia debían ser designados por elección popular y directa. En el ámbito internacional, hay países como los Estados Unidos, por ejemplo, que no sólo someten a concurso las candidaturas a jueces, sino que además, dependiendo del Estado, es investigada la conducta del candidato por las Asociaciones de Abogados y hasta del FBI. Pero en contra-partida el funcionario nombrado goza de una gran independencia. En Estados como Nueva Jersey, los Jueces son nombrados por un período, sujeto a dos confirmaciones, al cabo de la cual se le otorga la inamovilidad.

Otros sistemas como el español, establecen un Consejo General de Justicia, encargado del nombramiento de los jueces, compuesto tanto por notables, como por Jueces de gran prestigio en Poder Judicial Español. Pero además es dicho Consejo quién tiene la facultad disciplinaria y función jurisdiccional para conocer de las quejas y delitos de los jueces en el ejercicio de sus cargos. Algo parecido ha establecido la Constitución Argentina, con el Consejo de la Magistratura.

Muchas otras experiencias pueden citarse y sus resultados no todos han sido los esperados, pero lo importante es encontrar la mejor forma de garantizar lo preceptuado por nuestra constitución y que organice un buen sistema para la evaluación y seguimiento de la función judicial. Por lo tanto, si queremos tener un sistema judicial mucho más independiente de los otros poderes del Estado, de los partidos políticos o de cualquier otro tipo de dependencia, tenemos que indicar en este Plan innovadoras propuestas de renovación que le den a la Justicia unas nuevas pero incuestionadas fuentes de legitimidad y de prestigio. Es decir hay que pensar en establecer los contra-pesos y responsabilidades que conllevan la mayor independencia.

El proceso de elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Uno de los temas de mayor preocupación ha sido la selección de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia. Por lo que se considera que el mecanismo actual debe ser modificado para permitir la participación de los diversos sectores de la sociedad nicaragüense y la despartidarización de los nombramientos.

Para tal efecto se propone que:

1. La elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia siga siendo realizada por la Asamblea Nacional.
2. Los Magistrados tengan períodos individuales de siete años con posibilidad de reelección y sean elegidos también en forma individual y separada
3. Deban ser electos con mayoría calificada, la que también se necesitará para su destitución.
4. Se debe proceder a la reglamentación de la integración de los conjueces a las diferentes salas de la CSJ, para asegurar la continuidad de su trabajo.
5. Se deben establecer formas que posibiliten la iniciativa directa de la ciudadanía para proponer candidatos a Magistrados de la CSJ.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

6. Las elecciones de nuevos magistrados de la Corte Suprema se tienen que realizar en base a criterios claros determinados por la ley, la cual tiene que ser aprobada por la Asamblea Nacional en consonancia con los preceptuado por la constitución.
7. Esta ley debe establecer claramente entre las calidades para ser candidato la de ser profesional de reconocida honorabilidad, prestigio, trayectoria y experiencia en la administración de la justicia. No haber pertenecido a Juntas Directivas de Partidos Políticos, ni haber ejercido un cargo de elección popular durante los 5 años anteriores a la elección.

El Fortalecimiento de la Sala Constitucional

Debido a la naturaleza, más bien de orden político, en algunos países se considera la separación total de los tribunales constitucionales de la Corte Suprema de Justicia, de tal forma que ésta no tenga influencia en la jurisdicción ordinaria; en otros países mantienen esta jurisdicción dentro de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente en Nicaragua los recursos de inconstitucionalidad son fallados por la Corte Plena y la Sala Constitucional falla los recursos de amparo.

Con el objeto de proponer una opción viable y económicamente factible y eficiente, no se debe separar la función constitucional del Poder Judicial, pero se recomienda integrar la Sala Constitucional como Sala especializada, para resolver tanto sobre el amparo, como sobre los recursos de inconstitucionalidad y de revisión. Para tal efecto se debe reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial para fijar nuevas competencias a dicha sala.

Los magistrados que integren esta sala no deben participar en ninguna otra. Esta sala estará formada por siete Magistrados que serán elegidos en forma separada de los otros Magistrados y también individualmente. Para tal efecto, al vencimiento del período de los actuales magistrados, los primeros a ser electos deberán ser los que formarán parte de la sala constitucional así organizada, hasta completar el número de 7. En la transición, los magistrados no electos conforme este procedimiento, pero que ya formen parte de la sala constitucional, lo seguirán siendo exclusivamente, hasta la expiración de su mandato como magistrados.

Las otras tres Salas se integrarán con los nueve Magistrados restantes y su ubicación en cada Sala corresponderá a la propia Corte Suprema de Justicia. Un magistrado podrá formar parte de más de una sala. La Corte Plena se integrará con los 16 Magistrados para los asuntos que le señale la Constitución y la ley como parte de su competencia.

La modernización y democratización Institucional del Poder Judicial: Fortaleciendo la Independencia interna.

Pensar en la modernización del Poder Judicial requiere revisar los principios doctrinarios sobre los cuales se ha fundado, en su estructura y operatividad la institucionalidad del Poder Judicial. En cuanto a su estructura se debe optar por una institución que pueda funcionar con la mayor independencia interna posible y en cuanto a su operatividad debe procurar un sistema de gobierno interno menos rígido, más democrático, con más legitimidad, que estimule la corresponsabilidad y el sentido de cuerpo.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Ello implica refundar la institución en tres órganos en los que se distribuyen las funciones y atribuciones del Poder Judicial: 1. Los órganos jurisdiccionales, únicos con competencia para administrar justicia y cuyas reformas principales hemos presentado en las páginas anteriores 2.El órgano de Gobierno 3. El órgano de administración. Los dos últimos no pueden estar al mismo nivel que los órganos jurisdiccionales, sino más bien establecidos como órganos subordinados a la función jurisdiccional.

Del Órgano de Gobierno

La Corte Suprema es el máximo órgano jurisdiccional, en tanto las estrategias y políticas de desarrollo institucional, la administración de la carrera judicial, del régimen disciplinario de sus propios funcionarios y los recursos corresponderá al Poder Judicial y la ejercerá a través de la Comisión de Gobierno del Poder Judicial, que se creará a propuesta del Poder Judicial, mediante reforma a su ley orgánica.

Para darle la mayor legitimidad interna a las decisiones de este órgano y siempre en el marco de la profundización de la democracia, se deberá crear la Asamblea Nacional de Jueces y Magistrados, como máximo órgano deliberativo del Poder Judicial. La Comisión de Gobierno será el organismo ejecutivo de las decisiones tomadas por la Asamblea de Jueces, su organización y competencias serán establecidos por ley.

La participación de los jueces y magistrados, fortalece el sentido de cuerpo e introduce los procesos de democracia y transparencia en el gobierno interno del Poder Judicial. Esta potestad de gobernarse a sí mismo, que tiene un vínculo fundamental con el principio de independencia, debe permitir una amplia participación de los jueces y magistrados, sin mayor participación de los otros poderes.

La Comisión de Gobierno del Poder Judicial estará integrada por delegados de la Carrera Judicial que representen las categorías jurisdiccionales, incluyendo al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, así como por delegados del Colegio de Abogados o de las Asociaciones de Abogados y de las facultades de derecho. Como órgano de tutela de la carrera judicial, esta Comisión se encargará de los nombramientos de los Jueces, promociones, destituciones y sistema salarial, el cual abarca hasta los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Esta forma de organización del Gobierno, más amplia y descentralizada, donde al mismo tiempo que asegura a los jueces y magistrados del Poder Judicial una participación mayoritaria, abre vías creativas de participación de la sociedad civil. Por otra parte, evita que las decisiones se concentren sólo en Managua, recogiendo los problemas de la justicia del interior del país, mediante la descentralización efectiva del Gobierno del Poder Judicial. Esto significa, que no sólo se organizará un Gobierno a nivel central, sino que además, se crearán, también comisiones de gobierno, de igual composición y naturaleza que la nacional, a nivel de distritos judiciales.

Finalmente, ahondar la modernización y la vida democrática del Poder Judicial requiere que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, como máxima autoridad de todo el Poder Judicial, sea electo por el voto mayoritario de los Jueces y Magistrados de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

entre los magistrados de la Corte Suprema, al igual que los presidentes de las Cortes de Apelaciones.

Una comisión de Gobierno con estas características liberará a los magistrados de la Corte Suprema de labores administrativas en general y de las relativas a la Carrera Judicial que constituyen una carga adicional de trabajo y obstaculizan, con frecuencia, sus funciones jurisdiccionales. Sus funciones y atribuciones específicas podrán ser establecida en la Ley de Carrera Judicial que ha presentado la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Nacional.

Ley de Carrera Judicial y de Servicio Judicial

Esta Ley tiene por objeto el establecimiento de la judicatura para dignificar el oficio de juzgar dándole el estatus que merecen tener jueces y magistrados y el mismo ejercicio de administrar justicia. La carrera judicial y el servicio judicial dependerán de la comisión de gobierno del Poder Judicial.

Con la promulgación de la Ley de Carrera y Servicio Judicial se persigue establecer el marco de regulación de las relaciones laborales de los funcionarios y empleados del Poder Judicial, que conlleve al establecimiento de una judicatura que dignifique la profesión de juzgador, que otorgue la estabilidad laboral correspondiente y que permita el ascenso ordenado a los distintos cargos disponibles dentro del sistema.

Asimismo, dicha ley deberá determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones y que establezca requisitos taxativos que impidan el ingreso de profesionales que no tengan ni la capacidad profesional o moral para administrar justicia.

Dicha Ley debe abarcar a todas las categorías de funcionarios y empleados judiciales (Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de Tribunales, Secretarios de Juzgados y Tribunales, Oficiales y Notificadores) y a los trabajadores administrativos y técnicos, así como también deberá comprender a los miembros del Consejo de la Magistratura que formen parte del Poder Judicial.

La Carrera Judicial y el régimen disciplinario, constituyen un elemento de importancia fundamental para el buen gobierno del Poder Judicial y la independencia de los jueces. La existencia de un sistema establecido por ley, estandarizado y normado, con criterios claros y basados en méritos profesionales para la promoción de los funcionarios constituye una condición necesaria para que los jueces se encuentren sujetos únicamente a la Constitución, a las leyes de la República y a su conciencia.

En este sentido debe instituirse una relación oficial en la que se encuentren comprendidos los funcionarios y empleados judiciales, en forma ordenada y clasificada, tomando en cuenta su capacidad, formación y grados académicos, para establecer las diferentes jerarquías, antigüedad, sueldos y demás actividades relacionadas con la promoción, méritos y deméritos, juicios políticos, derecho a la defensa y a apelación, tanto como a su reconocimiento individual.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, los cargos a ser ocupados por funcionarios judiciales que sean creados o que queden vacantes por ausencia, renuncia o fallecimiento de sus titulares, deberán ser ocupados por las personas que por medio de concurso, resulten ser las más adecuadas para ocupar determinado cargo o función.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Conviene señalar, que un elevadísimo porcentaje del funcionamiento de la justicia recae sobre los jueces locales y los Jueces de Distrito, por lo que la Reforma Judicial debe atender de manera muy significativa esta situación, tanto en lo que concierne a la formación y capacitación de estos funcionarios, como en lo que respecta a las condiciones de salario con que su trabajo viene remunerado. Hay que reiterar que los jueces constituyen la base fundamental de todo el Sistema Judicial y es sobre este hecho que debe pensarse la reforma del sistema y la ley de carrera judicial.

Uno de los riesgos de la carrera judicial consiste precisamente en que si los incentivos y reconocimientos no son individuales, el mejor desempeño de un juez, trabajando por ejemplo con más dedicación para tener menos causas acumuladas o errar menos en sus sentencias, puede llegar a ser mal visto por el resto de sus colegas, que ya se sienten cómodos con una carrera asegurada. Se requiere por lo tanto, que la ley de carrera judicial contemple mecanismos de cuasi-rentas, que aseguren incentivos individuales al esfuerzo de jueces considerados individualmente.

Existe ya en Nicaragua un Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que está próximo a ser aprobado por la Asamblea Nacional. La Ley de Servicio Judicial es algo similar y de igual importancia que la Ley de Servicio Civil, ya que ambas le dan por lo menos seguridad en sus cargos a los servidores públicos, los cuales normalmente son mal remunerados, y con ellas lo que se evita es que sean manipulados por intereses internos o externos. Todo lo concerniente a la Carrera Judicial y a la Ley de Servicio Judicial, exige una revisión y reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Escuela Judicial

La Escuela Judicial debería funcionar a nivel de post grado y prepararía a los futuros jueces y magistrados, inspectores, procuradores y demás futuros funcionarios judiciales, para su ingreso a la carrera judicial. Además de ello, la Escuela Judicial, daría a los funcionarios judiciales, preparación continua en la hoy muy cambiante ciencia del derecho, hasta llegar a formar directamente o a través de convenios con Universidades Extranjeras, masas críticas de jueces y magistrados altamente calificados.

La Escuela Judicial debe ser dirigida por un consejo de dirección que dependerá de la comisión del Gobierno del Poder Judicial. El consejo de administración de la Escuela Judicial será integrado por delegados del Poder Judicial que podrán ser jueces o magistrados, delegados de las facultades de derecho y del Colegio de Abogados o Asociaciones de Abogados. Los delegados serán nombrados por la comisión de Gobierno del Poder Judicial. y escogidos de ternas que le sean presentadas por esos organismos.

La Separación entre la Carrera Judicial, el Ejercicio de la Abogacía y el Notariado

Esta medida tiene por objeto enaltecer el ejercicio de la abogacía y la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y sus derechos mediante la organización del servicio de la administración de justicia a base de funcionarios seleccionados con arreglo a adecuadas pruebas de competencia y amparados con un estatuto legal que asegura su permanencia, formación y reconocimiento profesional y moral en la función mientras cumplan con sus cargos o llegue su retiro, el cual se le garantiza con una

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

remuneración de acuerdo a su dignidad. Los notarios pasarían a ser funcionarios estatales autorizados para dar fe pública conforme a las leyes, de los contratos y de actos extrajudiciales, independientes del ejercicio de la profesión de abogado y de toda función o actividad jurisdiccional.

La Reforma en los Estudios de Derecho y creación del último año diversificado

Convendría, de acuerdo con las Universidades, pensar en la creación de un último año diversificado en las Carreras de Derecho, en el que se incluya como tema, estudios específicos a la Carrera Judicial, a efectos de enlazar con los estudios especializados que se impartirían en la Escuela Judicial, bajo la responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia.

El establecimiento de la Colegiación Profesional

Con la Colegiación Profesional se busca regular de forma más eficaz el ejercicio de la profesión de abogado, crear el Colegio de Abogados, a cuyo cargo estaría esta responsabilidad, y, en consecuencia, relevar a la Corte Suprema de Justicia de esta función.

La Creación por primera vez en Nicaragua de un Código de Ética Profesional para Abogados, Jueces y Notarios

Se busca con esta medida crear un instrumento que regule la integridad moral en el ejercicio de sus atribuciones de abogados, notarios, jueces, magistrados y funcionarios judiciales. Este Código, en lo que se refiere al poder judicial, será acompañado de la creación de un consejo de promoción de la ética judicial y de una unidad de control del patrimonio de los jueces. La primera motivará a través de seminarios y conferencias, los valores morales y éticos en el cuerpo judicial, estableciendo además premios de honorabilidad para jueces reconocidos por su comportamiento en la sociedad. La segunda, dará seguimiento al patrimonio de los jueces y magistrados, como medida de prevención y de rendición de cuentas, al mismo tiempo que de defensa del cuerpo judicial ante señalamientos infundados.

En la situación actual de la Justicia en Nicaragua, no puede dejar de reflexionarse sobre la ética profesional y encontrar formas de fomentarla e inducirla, como podría ser un código de ética, tanto para los servidores públicos del Poder Judicial, cómo para los profesionales del derecho que ejercen la Abogacía y la Notaría en Nicaragua. Cuantos casos son presentados en los juzgados, sabiendo plenamente el abogado que no tienen fundamentos legales, ni la razón, ni argumentos legales para argumentar el inicio de un proceso, y sin embargo, aconsejan a sus clientes demandas y contra-demandas con el único propósito de cobrar sus honorarios y no de hacer valer un derecho violado.

En otras ocasiones, el papel de los abogados es técnicamente deficiente y se limita presentar un escrito, no muy bien redactado, pues no se le da seguimiento a las causas, ni se aportan las pruebas que pueden conducir a un fallo correcto; los usuarios de la justicia saben bien, que en general es un pago por cada escrito y cuando el cliente es pobre, el proceso queda prácticamente sin acción de la parte, obligando al juez, con frecuencia, a hacer de abogado y juzgador. Al final, es el ofendido el que se queja de la justicia, pero no del abogado. Y estos clientes, son generalmente

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

los más pobres, que no tienen y no pueden razonar el fundamento de su pretensión, que sí conoce el abogado.

El precepto de que nadie puede alegar ignorancia de le ley, se basa, en gran parte, en los servicios que para ello ofrece el abogado. Este tema, de la ética, sin duda tiene que ver con la eficiencia, dado que además del daño pecuniario que sufre el ciudadano, entorpecen la labor de jueces, en muchos casos ya sobre cargados de expedientes.

En Nicaragua no ha existido Código de Moral o Ética Profesional, que norme el comportamiento de abogados, jueces y magistrados, aparte de la Ley de Probidad de los Servidores Públicos, que se refiere principalmente a la declaración patrimonial de los funcionarios y empleados públicos.

Los cambios organizacionales y regulatorios que conduzcan al Poder Judicial a ser más eficaz, eficiente e imparcial.

La creación de un órgano de administración profesional, supeditado a la Comisión de Gobierno promoverá una mayor eficiencia. Actualmente, la función jurisdiccional, no está separada de la función administrativa o gerencial del órgano judicial, la cual exige la organización de un equipo gerencial especializado; su ausencia, puede estar impidiendo una recta, eficiente y eficaz aplicación de la justicia. Cabe señalar que en este contexto se ha definido la función administrativa como la gerencia administrativa y financiera de la estructura del Poder Judicial, excluyendo de forma expresa la función jurisdiccional. Esta función administrativa absorbe actualmente tiempo importante de los magistrados de la Corte Suprema el cual podría ser dedicado a su función de administrar justicia.

Por lo tanto, además del la Comisión de Gobierno, la instauración de la carrera Judicial y las otras reformas de orden institucional y organizacional, se hace necesario la creación de una Comisión Administrativa que separe la función jurisdiccional de la función administrativa, para que en forma independiente y autónoma se encargue de ejercer la administración gerencial del Poder Judicial, ejerciendo las funciones de gerencia operativa, organización presupuestaria, administración y control de los recursos. Será además el órgano de apoyo de la Comisión de Gobierno en lo que respecta a las funciones de recursos humanos, administración del personal y de organización y administración del sistema de estadísticas del Poder Judicial. Esta comisión dependerá funcionalmente de la Comisión de Gobierno.

La organización de un equipo gerencial de esta naturaleza, permitirá al Poder Judicial contar con un buen sistema de planificación de su desarrollo institucional y analizar los aspectos financieros, de gerencia y administración del sistema. Indicadores como el número óptimo de jueces por habitante, según indicadores internacionales y de acuerdo a la realidad del país; la relación adecuada que debe existir en personal de dirección y personal auxiliar del Poder Judicial, tanto como su distribución en las diferentes instancias y distritos judiciales, son indicadores sin los cuales no se pueden llegar a establecer criterios objetivos y medibles de desempeño, para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, rendir cuentas a la sociedad y planificar el futuro.

Adicionalmente, coadyuvan en esta tarea, el fortalecimiento del sistema de estadísticas del Poder Judicial, que permita conocer, de manera pública, entre otros, los casos ingresados y resueltos en las

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

diferentes instancias; la duración de las causas; el tipo de fallo para cada tipo de proceso y la duración de los procesos en cada instancia y por cada juzgado. De esta forma se podrá dar seguimiento a los fallos, revisando si en casos similares, se falla de igual manera.

Sin lugar a dudas, la eficiencia del sistema se relaciona muy directamente tanto con la cantidad del presupuesto disponible para su funcionamiento, como con la forma en que este se distribuye entre los distintas funciones, órganos y programas del Poder Judicial. Ya se han mostrado las debilidades observadas al respecto. En definitiva, la mejor manera de evaluar si las prioridades explicitas de una institución pueden llevarse a efecto, es analizando la asignación del presupuesto que les corresponde. Las prioridades reales, aunque implícitas, están en los montos financieros que se invierten para cada una de las funciones y objetivos de la institución.

Pero además, el ciudadano, quién también es contribuyente, debe saber como se están gastando los recursos del Sistema, tanto a nivel nacional, como de cada departamento del país. Esto ayudaría, en un país pobre como Nicaragua, a tener una mayor comprensión e incluso apoyo de los habitantes de cada departamento o municipio. Cuando hay quejas porque no se hace una notificación, el usuario del sistema tiene derecho a saber, con toda transparencia si es por un problema de ineficiencia del juez, o de la administración o simplemente porque no hay recursos y entonces estaría más dispuesto a colaborar. Medir la eficiencia tiene que ver, con el número de causas que resuelve un tribunal y su costo, tanto como con los factores que explican esos costos. Pero también tiene que ver con el tiempo que toma cada fallo y sus causas.

No pueden dejar de señalarse los esfuerzos del Poder Judicial por mejorar las infraestructuras. Nuevos complejos judiciales y casas de justicia se han abierto a lo largo de los municipios del país. También se ha hecho un esfuerzo por mejorar el equipamiento de los tribunales. Sin embargo, el corazón del sistema está en las condiciones materiales, técnicas y profesionales con las que deben contar los tribunales, sobre todo los jueces de primera instancia y el personal de los juzgados, para poder rendir una justicia rápida, eficiente y acertada. La Comisión de Administración, será de esta manera un apoyo fundamental en el desempeño eficiente del Poder Judicial.

La desconcentración de los servicios judiciales

Una reforma que no implica decisiones políticas importantes pero que tiene impactos significativos en la administración de la justicia se refiere a la desconcentración de ciertos servicios judiciales claves como el manejo de archivos y otras funciones administrativas que cargan el trabajo del juez. Cada vez más, los jueces son llamados a ejercer funciones administrativas sin relevancia para sus funciones de administrar justicia. Entre estas se encuentran la redacción de numerosos informes, el control de la papelería, las funciones de archivo, las reuniones administrativas, y la elaboración de informes estadísticos, así como de hacer cumplir las regulaciones sobre depósitos y consignaciones en los juzgados. La Comisión Administrativa organizará de forma desconcentrada un sistema de apoyo

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

administrativo que releve al juez de dichas actividades. Adicionalmente, esta comisión será la responsable de administrar el Instituto de Medicina Forense y las estadísticas relacionadas con los abogados.

Modernización del Registro Público y Catastro

El Registro de la Propiedad ha perdido su función de seguridad al ser penetrado por el conflicto actual de la titularidad de la propiedad. La obsolescencia y lentitud del Registro crea inseguridad en los nuevos adquirentes, obstaculiza las transacciones de propiedad y dificulta el proceso de inversión. El registro mercantil es lento y no facilita la inscripción de nuevos negocios y empresas.

El Registro de la Propiedad, tal y como se señala en el Protocolo de Antigua Guatemala, suscrito entre los representantes de los Registros de la Propiedad de Centro América y Panamá, es una institución fundamental del sistema jurídico cuya finalidad primordial es salvaguardar la seguridad en el tráfico patrimonial y proporcionar certeza de las garantías sobre los bienes.

Es de suma importancia vincular las tareas de Registro Público y el Catastro para contar con una fuente de información y regulación urbana armonizada, a fin de que haya una captura rápida de datos en las transacciones. Así mismo, se requiere reforzar la capacidad técnica y operativa del Catastro.

La automatización del Registro deberá conllevar reformas en nuestra legislación civil y mercantil en cuanto al valor de los documentos electrónicos y de la firma digital, cuando esta se implemente.

En el "Plan Maestro de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del Poder Judicial" elaborado para ejecutarse en el período de 1997-2001, se integra como una de las metas lograr la Modernización de los Registros Públicos con el objetivo de "Garantizar la protección, pureza, confiabilidad, facilidad de acceso y agilidad de los servicios de los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble y Mercantil"

Para lograr ese objetivo la Corte Suprema de Justicia tiene introducida ante la Asamblea Nacional, para la aprobación de ésta, una nueva Ley de los Registros Públicos, que conforme su exposición de motivos "aborda una reforma profunda de esta materia y que a su vez, establece la creación de órganos de administración con facultades de normar y regular la actividad registral, que dependa del Poder Judicial y que controle las actividades de todos los Registros Públicos del país. Este proyecto de ley debe ser visto como prioridad por la Asamblea Nacional.

La disminución de la Carga Judicial

La mejor política para fortalece la capacidad del Poder Judicial y asegurar la convivencia social es la de disminuir la carga judicial, ya sea disminuyendo la delincuencia o por la transformación de los valores ciudadanos. Uno de los efectos más poderosos de un buen sistema de justicia tiene que ver con el cambio de actitudes y valores que despierta en ciudadano un buen sistema de justicia. Cuando este es imparcial y eficiente, cuando los jueces son ejemplo de vida, los ciudadanos también cumplen su palabra y hacen honor a lo pactado en los contratos.

Pero también hay una responsabilidad del Ejecutivo, con políticas y acciones tanto para prevenir la delincuencia o compartiendo, algunas veces con el Poder Judicial, la función jurisdiccional, como el caso del Ministerio de la Familia; los abogados, manteniendo

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

un comportamiento ético y profesional en el ejercicio de su profesión; el sistema escolar y las universidades enseñando a los niños y jóvenes los valores, derechos y responsabilidades del ciudadano. Pero el vértice a través del cual deben trazarse los mandamientos para mejorar el sistema debe ser el mismo Poder Judicial.

Justicia tardía no es justicia. Pero también una justicia que yerra con frecuencia en sus fallos tampoco es justicia. Y a pesar de la calidad y sacrificio de muchos de sus Jueces y Magistrados, la sociedad se queja de la lentitud de los procesos, del desmesurado costo de la justicia y de los fallos equivocados. Una sociedad democrática no puede permitir que los casos judiciales duerman el sueño de los justos en tribunales, donde se habla de procesos que tienen años de estar en estudio. Por lo tanto, disminuir la cantidad de fallos erróneos y aumentar la calidad y número de fallos correctos, es decir aumentar la calidad de la Justicia, es uno de los grandes temas de reflexión.

Empero, aún llegando a determinar medidas de sana administración es necesario pensar en formas de justicia más accesibles y a menor costo, lo cual se relaciona también tiene que ver con nuevos mecanismos que permitan prevenir los procesos o abordarlos de formas más creativas, que pueden permitir una rápida satisfacción de las partes en sus pretensiones, con costos privados mucho menores y que ayudaren a disminuir los costos y la carga de todo el sistema.

Implementar a la brevedad posible métodos alternos de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje, como una medida para reducir la carga de los juzgados y agilizar la solución de los conflictos. Aspectos en los que aunque ya se cuenta con experiencias puntuales, aún no son generalizables. Considerar la participación del sector privado en los mecanismos de arbitraje comercial. Para ello se deberá elaborar una ley que regule e integre los diferentes métodos de resolución alterna de conflictos (Mediación, negociación, conciliación y arbitraje).

Hay muchos factores que tienen que ver con la eficiencia del sistema. Hay que pensar en simplificar los procedimientos para llegar a obtener fallos en plazos razonables, comparados con normas y convenciones internacionales de derechos de la persona. Hay que hacer una justicia más accesible, una justicia para todos por igual, y más rápida, pero también hay que garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Para superar este problema se propone la creación de una gerencia administrativa, bajo la tutela de la Comisión de Gobierno del Poder Judicial, que se encargue de toda la administración; del sistema estadístico del Poder Judicial, del archivo de los Tribunales.

Como punto de partida para lograr el resultado propuesto, la Corte Suprema de Justicia, con el apoyo de especialistas de los organismos multilaterales deberá realizar un diagnóstico exhaustivo respecto al funcionamiento, la organización actual y la eficiencia del Poder Judicial, que permita analizar la utilización de los recursos y los resultados alcanzados de acuerdo a las funciones que le fija la Ley y a los objetivos decididos por la institución. Dicho estudio deberá permitir comparar la eficiencia y eficacia del sistema con estándares internacionales.

El papel de los abogados, el acceso y la disminución de la carga judicial

En un país empobrecido, como está actualmente el nuestro, ¿no tienen los abogados una gran responsabilidad para con la eficiencia de la Jus-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ticia? Deberíamos pensar en otros modelos de fijación de los honorarios como el Americano o el Español u otro. El mercado de servicios legales puede ser un mercado imperfecto, en el que existen grandes asimetrías de información. Los Abogados conocen con detalle los procedimientos y la legislación que no conocen la mayoría de los clientes. Pero además, las regulaciones existentes para la fijación de honorarios, donde el abogado no asume riesgos por perder un caso, unido a la ausencia de regulaciones, hacen que el precio del servicio no se establezca de forma competitiva por la oferta y demanda de dichos servicios. De tal suerte, que el precio del servicio se establece sobre la base de lo que el más pudiente puede pagar, lo cual se torna en un impuesto privado sobre los más pobres.

Esta falencia del mercado, ha tratado de ser resuelta mediante el establecimiento de un sistema de defensoría pública. Esto implica dos cosas: aceptar que el Estado funciona en este caso mejor que el mercado; y un subsidio de la sociedad para asegurar el derecho a la defensa de los más pobres. Sin embargo, esta no es la solución más eficiente. Por un lado, los mecanismos de mercado son mucho más eficientes en la asignación de los recursos y por el otro, este sistema para ser universal y eficiente, implica costos que Nicaragua, en sus condiciones financiera actuales no puede pagarse. Además, es difícil de controlar, pudiendo beneficiar con fondos públicos a personas que tienen recursos para entablar un proceso.

La mejor manera de resolverlo significa una intervención pública, regulando el mercado de servicios legales, para corregir las fallas de mercado y forzando la solidaridad social por parte de los profesionales del derecho. El primero requiere de un sistema de cuota litis bajo, que debe ser asumido por el cliente en cualquier caso, junto a una tarifa basada en el éxito del proceso. De esta forma, el oferente del servicio también asume un riesgo al tomar un caso y se obliga por lo tanto a suministrar al cliente toda la información que posee respecto a las posibilidades de ganar el caso versus los costos de desistir o llegar a un arreglo.

Este sistema resuelve en mucho el problema de las asimetrías y los mecanismos de formación de precios. Sin embargo, no resuelve por completo el problema del acceso a la justicia y la protección de los derechos civiles por parte de los más pobres. Para ello es necesario legislar para que los abogados estén obligados a donar a la sociedad un número determinado de horas al año, asumiendo en dicho tiempo la defensa del más pobre. Además, este sistema puede complementarse con un programa de ayuda social, administrado por solidaridad, mediante el cual, para casos específicos, se otorga un subsidio focalizado al más pobre.

Las ventajas de este sistema, además de las ya mencionadas en términos de corrección de fallas de mercado y menores costos para la sociedad son varias. Desde un punto de vista, es más justo y da la posibilidad al pobre de poder ser defendido por los mejores abogados. Pero por otro, contribuye a la disminución de la carga judicial, dado que la mayoría de los casos que llegarán a juicio serán aquellos que efectivamente tienen mérito y no han podido ser arreglados por mecanismos alternos de resolución de conflictos. Finalmente, es una forma de tener la necesaria solidaridad social que esta sociedad requiere para progresar.

Adecuación de la Justicia a los nuevos requerimientos de la sociedad

La Globalización está imponiendo grandes retos al desarrollo institucional de todos los países del planeta y el sistema de Jus-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ticia no escapa a ellos. Ha habido una gran explosión de leyes que dan competencia al Poder Judicial en una multiplicidad de actividades, para muchas del cuales el sistema no se encuentra preparado. Los derechos económicos, quiebras, incumplimiento y recuperación de créditos, defensa de los consumidores, defensa de la competencia, mayores derechos familiares, el terrorismo, los derechos ambientales, los derivados de los Tratados de Libre Comercio y tantos otros campos.

Sin embargo, la disminución del Estado y de su intervención, conlleva el incumplimiento de los derechos que tienen titularidad colectiva o comunitaria, o que protegen a grupos sociales desfavorecidos o diferentes. Y estas diferencias deben pasar de ser una realidad biológica, étnica, social, cultural y económica, a ser aceptada como un valor jurídico-político que impida que sean utilizadas para justificar situaciones de dominación, marginación o exclusión.

Es imperativo entonces analizar como estos grupos podrán ser protegidos de manera especial; tal podría ser mediante el establecimiento de nuevas jurisdicciones, como tribunales de familia y de justicia especializada para adolescentes, derechos indígenas, instancias para la defensa de los consumidores, del medio ambiente, etc.

Todo ello exige una reflexión profunda respecto a la organización del Sistema de Justicia y la preparación de sus miembros para poder cumplir con esas nuevas responsabilidades que en materia judicial le está demandando la sociedad actual. Ya en Nicaragua se han promulgado muchas leyes que tienen que ver con varios de los campos antes señalados y de la forma en que se organice nuestro sistema va a depender enormemente la posibilidad de obtener resultados eficaces.

¿Podrá nuestro sistema de justicia seguir manteniendo su especialización por competencias únicamente penales, civiles y de menores o debería pensarse en otro tipo de organización que dé lugar a la formación de un tribunal de Quiebras, por ejemplo? Actualmente debe ser muy difícil para un Juez Penal llegar a emitir un fallo acertado en un caso de fraude por quiebra de un banco, en donde debe estudiar estados de resultados, balances de pérdidas y ganancias, razones actuariales y análisis contables, el cuerpo de leyes de títulos-valores y otras muchas leyes más, para poder llegar al convencimiento pleno de culpabilidad o inocencia del acusado. ¿Tienen los miembros de dichos tribunales la formación suficiente para ello? Algo similar debe suceder cuando los delitos son ambientales u originados en una disputa de normas de origen de un bien producido en otro país.

Existe la percepción acerca de un incremento en cantidad, pero no en calidad, de códigos y leyes. También se reconoce que se emiten leyes sin tener la claridad necesaria sobre la capacidad de las instituciones para implementar tales mandatos legislativos. Durante los últimos años se han aprobado gran cantidad de decretos y leyes de forma desordenada, en algunos casos en contradicción con disposiciones previas.

La revisión general de la legislación actual y el ordenamiento del cuerpo de leyes

La probabilidad de fallos errados aumenta cuando no existe unicidad en el cuerpo de leyes o cuando las contradicciones entre las mismas son tan numerosas que el juez debe por el mismo esforzarse por establecer cual aplicar en un caso concreto. Todo esto aumenta la carga de

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

trabajo del juez y no contribuye con la eficacia y eficiencia del sistema. Es importante, por lo tanto, realizar a la brevedad posible un análisis exhaustivo de la totalidad del cuerpo de leyes del país, determinando las contradicciones y redundancias existentes, y proponiendo la limpieza del cuerpo jurídico. Esta labor puede ser realizada por consultores especializados o bien a través de convenios con el sector académico.

Empero, es necesario también modernizar los códigos fundamentales del andamiaje jurídico del país. En una primera etapa, las reformas a los códigos no necesariamente deben ser completas, sino que pueden realizarse revisiones y modificaciones urgentes de ciertos segmentos del articulado. Es necesario agregar nuevas instituciones y figuras jurídicas a los códigos actuales sobre todo en materia mercantil e iniciar cuanto antes la elaboración de un Código de Comercio que responda a las nuevas realidades. Así mismo es importante consolidar nuestra legislación tributaria con la promulgar un nuevo Código Tributario adecuado a la realidad del país.

Adicionalmente, se revisarán Leyes bancarias y todo lo relacionado a la quiebra ya que no se ajustan a las exigencias de la globalización y los procedimientos internacionalmente aceptados. Esta tarea se realizará en conjunto con la Superintendencia de Bancos.

Asímismo es imperativo hacer las reformas legales que conduzcan a la simplificación de trámites legales y administrativos: Los mecanismos actuales para la constitución, reforma, incorporación y operación de sociedades y empresas constituyen un serio obstáculo para el proceso inversionista y la generación de empleos. Análisis para la simplificación y unificación de trámites para la constitución, reforma, incorporación y operación de sociedades y empresas; así como la eliminación de barreras de acceso estableciendo procedimientos sencillos, ágiles y sin formalismos innecesarios, serán objeto de un análisis y de propuestas de leyes particulares.

Por otra parte, la aprobación de nuevas leyes sin las asignaciones presupuestarias para su correcta implementación provoca el incumplimiento de las mismas, tal es el caso que hemos señalado del Código de la Niñez y la Adolescencia, del Código Procesal Penal

A fin de asegurar el desarrollo coherente del cuerpo de leyes del país, el Poder Ejecutivo a través de la Dirección de Competencia, en su caso, estudiará y emitirá opinión sobre los anteproyectos de ley que las instituciones de la Administración estatal requieran presentar a la Asamblea Nacional.

Es además de gran relevancia efectuar un inventario de convenciones, tratados, convenios y recomendaciones internacionales y de integración. En la actualidad los tratados que Nicaragua ha firmado y ratificado no han contado con la publicidad que manda la ley, lo mismo que los pendientes de aprobación y cuáles son las implicaciones de los mismos. Por lo tanto se deberá publicar un compendio de las convenciones, tratados, convenios y recomendaciones internacionales y de integración que el país ha suscrito y ratificado. También la posibilidad de estudiar la conveniencia de suscribir aquellos Tratados o Convenios que, aunque el país no forme parte, resulten de beneficio para éste. Especial énfasis debe ponerse en lo que se refiere a tratados comerciales que agilicen y den mayor seguridad jurídica a las inversiones.

La necesaria publicidad jurídica

Las limitaciones en la edición y calidad del contenido de La Gaceta no contribuye a la seguridad jurídica en el país. Se ha llegado

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

a un punto en que las leyes son válidas con su publicación en cualquier medio de comunicación escrito. Los códigos y publicaciones accesibles en las librerías o los diarios no aseguran la precisión de la trascripción de las leyes, ni pueden ser consideradas fuentes oficiales. Es por lo tanto urgente realizar un estudio sobre el actual funcionamiento de La Gaceta, en el que se definan los contenidos, organización, tiraje, etc. En particular la conveniencia de hacer publicaciones especiales sobre tratados internacionales, de integración, códigos o leyes. Pero además, el Ejecutivo fortalecerá La Gaceta, como una imprenta judicial, para la elaboración de las publicaciones oficiales en forma oportuna.

Por un enfoque sectorial de la Justicia: Hay que compartir una visión estratégica

Este tema, que ya ha sido señalado antes, merece sin embargo un énfasis especial. La justicia no es un problema del Poder Judicial únicamente. La justicia debe de analizarse como un tema sectorial, donde las responsabilidades se yuxtaponen o se complementan con las políticas y acciones de otras poderes del Estado, tanto como con las creencias, valores y actitudes del ciudadano. De modo tal que es una responsabilidad en las que todos, las instituciones públicas y las privadas debemos de coordinarnos y ponernos de acuerdo. Las propuestas de este Plan deben ser vistas desde esta perspectiva.

En cuanto a la coordinación de las instituciones a cargo de distintos aspectos de la administración de la justicia, debe aclararse que no se trata de coordinación operativa para casos específicos que podrían desvirtuar la independencia institucional, sino de una coherencia en sus planes de fortalecimiento y modernización, de manera que el sector justicia en su conjunto pueda desarrollarse de manera armónica. De particular importancia es la coordinación que debe establecerse de modo más sistemático y organizado entre: el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional, la Procuraduría General, el Ministerio Público, las universidades, el Ministerio de Educación, las asociaciones de Abogados, la Sociedad Civil Organizada y el Poder Judicial.

Un papel relevante le compete a la sociedad civil. Esta debe ser la que alimente a las instituciones públicas respecto a los principales problemas de la justicia en los diferentes departamentos del país. Una sociedad civil más cooperadora en este tema, puede contribuir a través de comisiones de justicia especializadas, a ejercer un mayor control social sobre su funcionamiento; a llevar estadísticas independientes respecto a los indicadores judiciales relevantes en las localidades, pero también puede y debe apoyar la labor de respeto a la justicia, la difusión de la ética y los nuevos valores, la enseñanza de los derechos y los deberes que tenemos como ciudadanos, así como la ayuda a los ex-convictos a su reinserción y aceptación en la vida de la comunidad.

En Nicaragua, donde la cooperación externa ha sido determinante para el sostenimiento de nuestra viabilidad como país, es importante que se fortalezcan los mecanismos de coordinación del sector justicia. Se ha observado que las instituciones que gestionan y ejecutan programas con apoyo externo lo hacen de manera poco coherente y en algunos casos contradictoria. Incluso proyectos dentro de la misma institución guardan poca relación entre ellos, lo que resulta en la utilización poco eficiente de los recursos.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Se deberá, entonces, investigar de manera exhaustiva los programas de cooperación existentes en el país y la cooperación en gestión, para maximizarla y que ésta sea utilizada y aprovechada de la mejor manera posible y desde una perspectiva sectorial, con la finalidad de evitar la duplicidad de esfuerzos. es necesario efectuar un inventario de los diferentes estudios o diagnóstico llevados a cabo en el sector de justicia.

A guisa de conclusión: Los retos de la modernidad y la crisis de la justicia

Tenemos entonces que preparar, con una visión de futuro, nuestro sistema de justicia y el ordenamiento legal que deberá acompañarnos. Hoy día los sistemas de justicia también son competitivos y forman parte del riesgo de país cuando somos evaluados por los inversionistas internacionales. De un sistema de justicia, serio, respetado, moderno, independiente y eficiente, dependen por mucho la tasa de interés, el crecimiento de la inversión, la creación de empleos y el desarrollo de nuestra nación.

Pero la crisis de la justicia nicaragüense no es un fenómeno que atañe únicamente a Nicaragua. Por una u otra razón, que sea por la globalización o por disfuncionamientos particulares a la Historia y modo de vida de cada sociedad, la justicia está siendo cuestionada en muchos países democráticos. Ellos también han emprendido grandes procesos de reformas inspirados en los principios de la libertad y la participación ciudadana.

Por ejemplo, el Presidente de Francia, Jaques Chirac, creó en enero de 1997, justo al inicio de su mandato, una gran Comisión para reflexionar y hacer propuestas que ayudaran a resolver los problemas de la justicia más resentidos por los ciudadanos franceses, la cual fue presidida por el Primer Magistrado de Francia, el Presidente de la Corte de Casación. Otros países como España, también son para nosotros un ejemplo democrático de búsqueda de consenso en el proceso de perfeccionamiento de la justicia. En todos ellos, sus sociedades en lugar de contestar dichos esfuerzos, los han incorporado a la vida política e institucional de la Nación. Hoy todos los nicaragüenses, deberíamos acoger con entusiasmo este ejercicio democrático, sin parangón en nuestra historia, para resolver una de las piezas centrales de nuestra vida republicana.

Este empeño, debe contar con todo el apoyo de la sociedad, de su Jefe de Estado y de Gobierno, debe conducirnos a tener una justicia inmaculada, incuestionable, desapasionada, independiente y respetada, fundamento y ejemplo de la democracia que estamos construyendo en esta nueva era.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Reforma del Poder Ejecutivo y Descentralización

Introducción

La administración pública entra en crisis cíclicas, y éstas se sincronizan, en especial, cuando existen grandes crisis fiscales. Todos sus problemas estructurales salen a luz cuando los déficits presupuestarios llegan a cierto nivel. El problema del financiamiento del déficit se puede ver aisladamente, y resolverlo haciendo recortes de egresos y aumentando los ingresos. Sin embargo, esas medidas resuelven el déficit fiscal, pero no resuelven los orígenes de los problemas de la administración pública, y a los ciudadanos no les resuelve ni mejora su relación con el gobierno.

Por esto las reformas institucionales del Poder Ejecutivo deben insertarse en una estrategia amplia, una estrategia de Reforma del Estado en su conjunto. En lo que compete al Poder Ejecutivo esta estrategia no debe estar separada del contexto de otras dos grandes transformaciones: las reformas constitucionales y la reforma de los valores de los nicaragüenses.

La actual situación crítica del déficit fiscal, producto del elevado nivel de la deuda interna, amerita reflexionar sobre el contexto de la Reforma del Estado. Por un lado debe analizarse el origen de la crisis, la cual se refiere invariablemente al rol y al tamaño del sector público. La definición de un nuevo papel del Estado, implica reformas constitucionales y reformas administrativas que adecuen el tamaño de gobierno y sus capacidades a los imperativos que rigen al Poder Ejecutivo y que están contenidos en la Constitución. Si se ha optado por un Estado promotor y facilitador del desarrollo sobre la base del mercado, cualquier reforma constitucional deberá de contemplar, al menos, cambios en los:

1. Título VI: "Economía Nacional, Reforma Agraria y Finanzas Públicas"
2. Título VIII "Organización del Estado"
3. Título IX "División Política Administrativa de la Constitución".

Aunque ya se han realizado reformas constitucionales para reflejar ese nuevo rol del Estado, no puede haber cambios significativos en la administración pública si no se transforma totalmente el marco ideológico en el que se encuentra inmerso. Así, la Constitución Política de 1995 es el marco en el cual se desarrolla la estrategia de reforma institucional, y es a la vez el origen de rigideces que se debe de plantear cambiar. Esto da por resultado una estrategia de corto plazo de reformar el Poder Ejecutivo dentro del marco que permite la actual Constitución y preparar las propuestas para alimentar los cambios constitucionales que se pudieran formular en el mediano plazo.

El PND parte del supuesto de que las reformas constitucionales e institucionales son necesarias pero no suficientes. En un análisis de las causas de la corrupción se identificaron como principales las siguientes: pérdida de valores y principios en la

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

sociedad, bajos niveles de conciencia y poco espíritu de servicio, politización de la función pública, deficiencias en los sistemas de control, la discrecionalidad de los funcionarios en el uso de los recursos públicos y finalmente la impunidad. La reforma de los valores ligados a la honradez, es para la administración pública, un proceso doble, en el cual por un lado se transforman las instituciones y sus sistemas y por el otro se transforman los valores de los ciudadanos, tanto los de los que trabajan como servidores públicos, como de la población en general. Transformar los valores por los cuales unos sirven a la población y los otros son servidos, debe de ser tan importante como la transformación institucional.

El Presidente de la República, en su discurso inaugural, estableció la relación entre reforma institucional y reforma de los valores. "Por estas razones, la misión estratégica de mi Gobierno, en el plano nacional, será la fundación de una nueva institucionalidad en el país, es decir, la construcción de una nueva relación, de un renovado compromiso entre el Estado y sus ciudadanos, basada en una nueva cultura, en una nueva ética política y social". El contexto de la reforma institucional se da entonces en un marco Constitucional y un contexto ético determinado. Estas reformas constituyen la tercera generación de reformas institucionales.

Antecedentes de la Reforma Institucional

A partir de 1990, el Estado Nicaragüense inició un proceso de reformas orientado a la estabilización macroeconómica centrada en la reducción del déficit fiscal; de allí el carácter eminentemente cuantitativo de esta primera generación de reformas. Lo drástico de los recortes en el gasto público dejó sobre la mesa una serie de problemas orgánicos y funcionales que resolver. En 1994 da inicio la segunda generación de reformas al quedar al descubierto el resto de debilidades estructurales. En consecuencia, este segundo proceso tuvo como objetivo principal adecuar el tamaño y organización del Poder Ejecutivo a su capacidad; de manera simultánea se crearon mecanismos de coordinación central y se dieron inicio a los sistemas administrativos de la Administración Pública. Este proceso de segunda generación quedó plasmado en la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290) aprobada en 1998, la cual ordena la competencia central del poder ejecutivo y contribuyó a la reducción del tamaño del gobierno.

En este punto nos encontramos con una de las administraciones públicas más pequeñas de América Latina, con 1.6% de empleados públicos del total de población, y que además, en términos de porcentaje del gasto del PIB, es también pequeño. El problema es que las sucesivas reducciones anteriores han deformado la administración pública, por lo que una nueva generación de reformas no puede centrarse en un enfoque cuantitativo.

Tercera generación de reformas institucionales

El resultado de las primeras generaciones de reformas ha sido, en primer lugar un mayor consenso en el ordenamiento básico de la competencia del poder ejecutivo y el tamaño de la administración pública; y en segundo lugar la conciencia de que

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

existen temas importantes que aún están pendientes de discusión, los cuales, en el contexto de la crisis presupuestaria actual, parecen impostergables. En el ámbito de la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo, la problemática de las empresas del Estado, de los Institutos y la presencia del Gobierno en el territorio representan temas claves. A lo interno del gobierno, los sistemas de gestión administrativos y financieros en las instituciones, todavía no dan los resultados esperados; y los recursos humanos no están en condiciones para servir de punto de conjunción de los nuevos valores y nuevas instituciones al servicio de la población.

El objetivo de las nuevas reformas se resume en más calidad y en lo posible menor tamaño, de forma tal que aunque parezca contradictorio, con los recursos actuales se pueda: a) crear mejores balances funcionales, separando funciones que actualmente son conflictivas en varias instancias del poder ejecutivo, y b) ampliar la cobertura territorial de los servicios y la realización de trámites.

La tercera generación de reformas debe tomar como punto de partida que, aunque persistan las tensiones en el nivel del gasto público, más importante debe ser la calidad del mismo y el incremento en el rendimiento. Por otra parte, el hecho de que existen varios procesos de reformas institucionales ejecutándose de manera independiente y algunos de ellos yuxtaponiéndose a los avances logrados y/o revirtiéndolos, demanda la creación de capacidades para que estos esfuerzos se coordinen, y se dirijan hacia una reforma institucional coherente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma los proyectos de reforma y fortalecimiento institucional no se convertirán en ayudas presupuestarias disfrazadas sin metas definidas.

La nueva estrategia de reforma institucional, dirigida por una sola instancia, estará basada en:

1. Reducir el número de entes
2. Reducir el número de instancias
3. Reducir egresos
4. Aumentar eficiencia
5. Concentración física
6. Reducir inversiones que son gastos corrientes para aumentar inversiones
7. Varias acciones menores

Esta estrategia separa por un lado el Plan de Adecuación Funcional y Territorial que contempla la reducción del número de entes e instancias adecuadas a un nuevo orden y jerarquía funcional-institucional y su adecuación al territorio, y por el otro, un Plan de Adecuación de los sistemas Administrativos y Financieros de la Administración Pública.

Adecuación Funcional

Los principios funcionales que regirán esta adecuación son:

1. Un Estado subsidiario
2. Transferencia de funciones al sector privado, en lo posible
3. Desconcentración de responsabilidades operativas, bajo políticas y normas centralizadas
4. Separación y balances funcionales mínimos basado en los siguientes lineamientos:

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

a. el que fija Políticas y Normas NO Administra y NO Fiscaliza.
b. el que Administra NO fija Políticas ni Norma y NO Fiscaliza.
c. el que Fiscaliza NO administra y NO fija Políticas.
d. fortalecimiento de los puntos de contacto entre el Estado y la Población.
e. el acercamiento del Estado a éste último, como construcción de instancias y sistemas en las que la democracia se fortalezca.

La nueva organización funcional parte de:

1. Mejorar la estructura del poder ejecutivo, a través de la reorganización de las organizaciones periféricas constituidas por institutos y empresas en núcleos ministeriales más pequeños y más homogéneos
2. En materia de regulación de servicios públicos básicos, crear las intendencias que agrupen las acciones fiscalizadoras que el gobierno necesita para poder asegurarse que sus instancias y el sector privado cumplen con las regulaciones de la ley
3. Disminuir el número de dependencias directas de la Presidencia.

Como parte de la reestructuración de la administración central del poder ejecutivo, se racionalizará la periferia del mismo, originada en la Constitución Política y sus reformas, otras leyes y otras sociedades con niveles de desarrollo muy diferente y que responden a realidades que han sufrido transformaciones profundas. Todos los Institutos, los que conforman las competencias descentralizadas del gobierno, serán ordenados. Los principios básicos del ordenamiento serán:

1. Disminuir los institutos que dependen del Presidente directamente
2. Especializar institutos en agentes de fomento y, los que se especialicen en fiscalizar se denominarán intendencias
3. Reducir y compactar su número
4. Agrupar por temas comunes
5. En el territorio, concentrarlos en instancias especializadas de servicio a la población y a los productores.

El PND desarrollará una estrategia para el sector empresarial del Estado. El Plan de Desincorporación será producto del remanente de lo que no es función del gobierno. Lo que sí debe de ser función del gobierno debe de estructurarse de forma congruente bajo ciertos principios, unos Constitucionales y legales, y otros, producto de separaciones funcionales. Las funciones del gobierno las definen la Constitución y las leyes. La Constitución define dos tipos de servicios, los servicios públicos indeclinables los cuales el Estado debe de prestarlos, mejorarlos y ampliarlos (Cn.105 §2), y los servicios públicos básicos que debe de promover, facilitar y regular (Cn.105 §1). Además tenemos los servicios públicos que las leyes obligan al Estado a prestar.

El mismo Plan debería señalar que no es posible tercerizar funciones al sector privado sin el adecuado montaje de sus respectivas instancias de fiscalización. De aquí que naciera la necesidad de crear intendencias especializadas en proteger los intereses del Estado y de la población. Dicha estrategia debe de ser complementada con la definición de los aspectos tangenciales a la actividad empresarial del gobierno, como lo son los ingresos de estas instancias, y de otros entes, otras instancias y depen-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

dencias donde se originan cobros. De igual forma, como aspecto tangencial también se debería de dar inicio a la contabilización de los diversos activos del Estado.

Esto llevaría a consecuencias en el ámbito del Arto.105 Cn. de los servicios básicos indeclinables del Estado, en cuanto obliga a separaciones en instancias que actualmente funcionan integralmente, especialmente educación y salud. De esta forma separaríamos a los responsables de prestar los servicios de salud de los que están supuesto a fiscalizarlos, los que prestan servicios de educación de los que dictan las normas de educación, etc. Para fines del Arto.102Cn, en los temas de medio ambiente y recursos naturales, también se deben de adecuar las funciones, procesos, y sus organigramas de forma tal que se logren las mejores separaciones y los mejores balances entre competencias. Estas agencias fiscalizadoras deberían de agrupar al menos los fiscalizadores que la Constitución señala: a) los de los servicios públicos indeclinables de educación, salud y seguridad social; b) los de los recursos naturales; y c) los de los servicios públicos básicos (infraestructura).

Adecuación Territorial

El Plan de Adecuación Territorial se elaborará de acuerdo a los siguientes principios: a) enfatizar acciones en las áreas del país donde coincida el potencial de desarrollo con las condiciones de pobreza; b) estimular la actividad empresarial y productiva en las áreas con mayor potencial; c) implementar programas sectoriales basados en el territorio y en las necesidades de diversos segmentos de la población; d) dar una respuesta holística a los problemas ligados a la realización de trámites a la población, reduciéndolos y acercándolos a ella.

La situación de la administración pública en el territorio tiene varias dimensiones. Por un lado los esfuerzos de descentralización, ligados a la transferencia de competencias sobre la prestación de los servicios que actualmente brinda el nivel central a las municipalidades. Por otro lado tenemos que la situación de la administración central en el territorio es muy deficiente y la cobertura de desconcentración del poder ejecutivo se caracteriza por la ausencia de una administración intermedia entre el poder central y los 152 municipios.

Descentralización

El PND propone la construcción de verdaderos gobiernos regionales y municipales, fortaleciendo su rol promotor y facilitador del desarrollo. Propone superar la visión de las alcaldías como metas ejecutoras de fondos nacionales o como simples proveedoras de servicios Ellos son gobierno, pero con capacidades disminuidas. De lo que se trata es de trasladarle de forma integral responsabilidades de Gobierno en todos los campos (EPS y Policía) Este traspaso lleva consigo la necesidad de continuar los procesos de fortalecimiento municipal y regional. El PND realizará este proceso de forma gradual y acelerada y dará su apoyo para desarrollar capacidades y habilidades estratégicas y gerenciales en los diferentes temas de su competencia bajo el principio de aprender haciendo, es decir, traspaso real con asistencia técnica.

En el proceso de formulación de una estrategia nacional de descentralización, se deberá armonizar el marco legal e

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

institucional. El Estado como un todo deberá redistribuir sus funciones con agendas sectoriales de descentralización donde cada institución de forma coordinada y gradual definirá los pasos a seguir para el traslado de las funciones correspondientes a los municipios y regiones En correspondencia la legislación deberá ser armonizada y actualizada, a la luz de los avances del proceso. Así, será necesario completar marco legal, reformar y actualizar legislación y armonizar las leyes que definen las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Todo esto implicará un ordenamiento y redefinición de las funciones del Estado y sus instituciones en los ámbitos formadores, fiscalizadores y ejecutores.

Formarán parte de la agenda de la descentralización temas como el fortalecimiento municipal y regional, el desarrollo y ampliación de sus capacidades fiscales propias, el seguimiento y evaluación de su desempeño, la estabilidad de sus funcionarios, la continuidad de sus planes, la multiplicidad y variedad de sus formas de asociación, sean intermunicipales, empresariales, concurrentes con el estado, entre otras cosas.

El objetivo final del PND es el bienestar de los y las nicaragüenses. El instrumento de gobierno para alcanzar este objetivo es la planificación armónica de una inversión pública que responda tanto a la demanda social local y a las estrategias nacionales como a las oportunidades del entorno La formulación de una estrategia de descentralización, incluye y necesita la construcción de un modelo, metodología y espacios de concertación en un único sistema de inversión pública que parte de lo local hasta lo nacional.

Desconcentración

Los departamentos y regiones no tienen competencias específicas (pocas y confusas en el caso de las regiones autónomas) por lo que prestan un bajo nivel de servicios a la ciudadanía, la cual depende de la capital. Si a este problema le sumamos, que por el terremoto de 1972 y por otras razones, la administración pública se dispersa en más de 135 localidades en Managua (sin contar escuelas, e instancias de salud), tenemos un problema de costos para el gobierno al mantener tantas instalaciones, y a la población le cuesta mover y empujar papeles entre ellas. Cuando la población que no es de Managua necesita realizar trámites en los departamentos, se encuentra que no todos los ministerios tienen oficinas en las cabeceras departamentales, y los que tienen, no tienen poder de resolución.

Por otro lado tenemos a los proyectos de inversión pública que se desarrollan en el territorio, los cuales la población ni siquiera identifica como el accionar del gobierno en el país, sino como acciones aisladas de la cooperación internacional. Estos proyectos a su vez funcionan como entidades autónomas. La dirección y coordinación de estos proyectos es débil. Esto lleva a la redundancia en capacidades en un país que en un país que no puede ni debe darse ese lujo.

Uno de los supuestos básicos del PND es que el Gobierno orientará sus esfuerzos a fomentar el desarrollo de los aglomerados productivos en el territorio. En el caso de la promoción de lo productivo, el esquema actual parte de algunos ministerios que tienen delegaciones, y de programas y proyectos que cubren parte o todo el territorio nacional. Un rápido análisis de los

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

programas productivos del gobierno nos señala que la mayoría se sobreponen en el territorio y frecuentemente con funciones similares. Por estos motivos puede plantearse una serie de soluciones en el territorio, que a la fecha se han denominado Centros de Desarrollo Productivos, para lograr que, al menos, se coordinen los esfuerzos en el territorio, y sean dirigidos por una sola instancia, con los además consabidos ahorros presupuestarios por la escala, la eliminación de duplicaciones y el ahorro de las unidades ejecutoras.

De igual forma, en el sector social tenemos en el territorio diseminados muchos programas de protección social en municipios y comarcas con poca coordinación en el ámbito central, departamental o municipal; con importantes traslapes en el territorio. La funcionalidad actual evidencia la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional en el territorio, a través de la creación de Centros de Desarrollo Social (CEDES) a nivel departamental, que buscan concentrar la coordinación de la oferta de servicios, para brindarle mayor coherencia e impacto a la inversión social, promover las complementariedades de las diferentes instituciones y programas vinculados a la protección y atención social a grupos vulnerables, mejorar los criterios de focalización tradicionales incorporando elementos de potencial productivo de la zona, mayor comunicación, facilitación al acceso y consideración de la demanda de la población con transparencia en el uso de los recursos, todo ello de cara a mejorar la presencia y calidad de los servicios del Gobierno a la población.

Además, con los CEDES se espera que las diferentes fuentes de financiamiento den apoyo al Gobierno para contar con una flexibilidad de los programas actuales vinculados a la protección social para la focalización y entrega de beneficios, posiblemente ajustando el cómo se entregan actualmente, sobre todo en situaciones de crisis.

Para mejorar la calidad y eficiencia en la atención a los ciudadanos en todo lo relacionado con tramitología ante la administración pública, se propone la creación los Centros de Atención al Público (CAP) a nivel departamental; los cuales concentrarán, con una coordinación interinstitucional y el decidido apoyo de las Máximas Autoridades, en un solo edificio los servicios y trámites que las instituciones del Poder Ejecutivo brindan al público; de manera que se puedan realizar de forma cómoda, rápida, económica y de calidad, todos los servicios y trámites disponibles al público, mejorando el acceso del ciudadano a la información de los servicios y trámites al público, restaurar el carácter público a los servicios de atención, propiciar mayor transparencia a la gestión pública y aproximar el Estado al ciudadano; fortaleciendo la alianza política entre el público y el gobierno, y por supuesto, mejorando la calidad de vida de la población, al dejar de pasar de oficina en oficina empujando trámites y servicios muchas veces solamente conocidos por la administración pública. Se aspira que, eventualmente, en estos espacios se brinden –igualmente– servicios y trámites de los demás órganos y Poderes del Estado. De esta forma los CAPs son el complemento de los CEDEPs y los CEDES, ya que buscan simplificar la burocracia, aumentar la calidad de atención, disminuir los costos al ciudadano o productor.

Los Centros Productivos, Sociales y de Atención al Ciudadano son formas de entregar servicios y realizar trámites de mayor

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

valor agregado para los nicaragüenses. Aún así, estos centros no substituyen la necesidad de tener una presencia política y administrativa en cada departamento y región de Nicaragua. Para el Plan, el reto será la consolidación del eje central de su estrategia de desarrollo en el territorio a través de los Centros, pero en un momento determinado, posteriormente deberá formular el esquema político administrativo para el territorio.

Adecuación Administrativa y Financiera

Las reformas funcionales y territoriales deben ser acompañadas por el desarrollo de las políticas, y normas que apoyen a concretar los esfuerzos realizados en el ámbito institucional. Son los recursos humanos los que permiten consolidar las reformas del Estado, ya que aquellos son los que, al transformar los valores, en el marco de una nueva institucionalidad, permiten implementar una estrategia de desarrollo.

La creación de riqueza, y la reducción de la pobreza, serán los ejes de la función pública. Para esto será necesario contar con los recursos humanos que apoyen la nueva estrategia; un Sistema de Servicio Civil sobre la base del mérito y comprometido con la equidad, es muy importante no sólo porque asegura la estabilidad de los empleados públicos, sino porque es a través de éste que se logra el ingreso de las personas más idóneas, la profesionalización, retribución justa y equitativa, capacitación y desarrollo de carrera, gestión del desempeño en igualdad de oportunidades y condiciones; sobre todo el desarrollo de las competencias y comportamientos que, sobre la base de los principios en que se sustenta el Sistema, contribuyen a forjar servidores públicos que no sólo son capaces sino también responsables, íntegros, honestos y comprometidos con las demandas y necesidades de la población.

El Sistema de Servicio Civil es un elemento fundamental para contribuir al desarrollo de Nicaragua pues garantiza la neutralidad e imparcialidad de la actuación de la Administración Pública, lo que tiene incidencia tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas públicas. Por otro lado constituye un instrumento poderoso para combatir la corrupción y otros vicios como el clientelismo, el nepotismo, causales importante de la pobreza de nuestros pueblos.

Complementario a los recursos humanos, es parte fundamental de la reforma institucional la creación del marco normativo y las políticas para el manejo de los recursos del Estado. La reforma de la gestión administrativa y financiera parte del desarrollo de los sistemas necesarios para poder manejar con eficacia, eficiencia y transparencia dichos recursos. Al desarrollo de los sistemas debe de asistir el desarrollo de herramientas informáticas que a su vez se apoyen en equipos para apoyar el uso adecuado de los fondos públicos.

El PND pasa por los procesos de tener que definir para el sector público una normativa de uso presupuestario, que delimite y adjudique responsabilidades a cada paso y tramo de la gestión de recursos, de forma que cubra los objetivos por múltiples años. El apoyo de las herramientas debe de centrase prioritariamente en aquellas unidades que ejecutan directamente el presupuesto, bajo el principio de una normativa central y una ejecución descentralizada. El sistema deberá de proveer de la información y las herramientas necesarias para que los órganos de control puedan ejercer su función fiscalizadora. Una de las herramientas

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

principales a desarrollarse son aquellas necesarias para facilitar la ejecución de proyectos de inversión.

Las Reformas del Sistema Electoral

Dentro de la visión del Plan Nacional de Desarrollo, ocupa un lugar relevante lo relacionado con el Sistema Electoral. Los temas centrales, alrededor de los cuales se formulan las propuestas del Plan son las siguientes:

1. El órgano electoral y sus características
2. El fundamento jurídico o como mejorar las reglas del juego
3. Las características deseables del sistema electoral, para lograr elecciones justas, transparentes y de bajo costo.

Órgano Electoral

1. Fortalecer el Consejo Supremo Electoral como Poder del Estado.
2. Fortalecer las características de profesionalidad, idoneidad de sus integrantes, eficacia, eficiencia, racionalización de acuerdo a los recursos nacionales.
3. Crear una Organización Electoral: Con una administración técnica-electoral profesionalizada a cargo de una instancia intermedia que cuente con los recursos adecuados para organizar y administrar las elecciones, plebiscitos y referendos que se convoquen.

Fundamento Jurídico

Contar con un marco jurídico electoral claro, incluyente, moderno, que facilite la organización de elecciones libres, justas, transparentes y honestas y que consagre como principios rectores de la función electoral: la imparcialidad, objetividad, legalidad, certeza, independencia y equidad en el desempeño del trabajo electoral.

Características generales de un sistema electoral:

1. Formas de representatividad
2. Fomentar el voto libre, personal, directo, secreto, universal de la ciudadanía nicaragüense.
3. Que el Sistema de elección del Presidente y Vicepresidente de la República, de los diputados ante la Asamblea Nacional y ante el Parlamento Centroamericano, de Alcaldes y Vice Alcaldes, Concejales Municipales y de los Consejales Regionales de la Costa Atlántica permita a los ciudadanos el voto directo y personal que mantenga el vínculo del elegido con el elector, tanto durante la campaña electoral en su calidad de candidatos como una vez que son electos, durante el ejercicio de su mandato y que los electos sean representativos de toda la población nicaragüense.
4. Viabilizar la realización expedita de las consultas populares –plebiscitos y referendos– y su carácter vinculante.
5. Tener un sistema de partidos políticos pluralista, que potencie la democracia interna y modernización de los partidos políticos.
6. Facilitar la participación de los ciudadanos organizados en asociaciones de suscripción popular en las elecciones regionales, municipales y de diputados ante la Asamblea Nacional.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

7. Facilitar el establecimiento de alianzas de los partidos políticos
8. Establecer el padrón electoral con fotografía para darle mayor seguridad y transparencia al sistema de votación.
9. Dar representatividad porcentual a las mujeres y los jóvenes para optar a cargos de elección popular, estableciendo medidas en la presentación de las listas de candidaturas por las organizaciones políticas participantes en las elecciones.
10. Dar las facilidades para que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales.

Financiamiento de Campañas Electorales

En esta área se persiguen los siguientes objetivos:

1. Financiamiento público, estableciendo un monto adecuado a los recursos del Estado.
2. Financiamiento privado, tanto nacional como proveniente del extranjero, bajo regulaciones especiales.
3. En ambos casos estableciendo los controles debidos en cuanto a los ingresos y egresos, rendiciones de cuentas y auditorías para evitar fondos provenientes de fuentes ilegales (narcotráfico, lavado de dinero, etc.) o que generen tráfico de influencias.
4. Constituir un aporte obligatorio sobre las donaciones privadas para contribuir a sufragar los gastos del proceso electoral.
5. Racionalizar los costos de las elecciones en Nicaragua.
6. Redefinir la ubicación de las Juntas Receptoras de Votos, en función de disminuir los costos de la habilitación de los centros de votación acordes con la cantidad de votantes y con el presupuesto limitado.
7. Fomentar la observación electoral nacional e internacional a los procesos electorales que se organicen en el país.
8. Propiciar el voto electrónico y un sistema rápido y seguro de transmisión y divulgación inmediata de los resultados electorales a las organizaciones políticas y comunidad nacional e internacional.

Delitos electorales

1. Tipificar claramente los delitos y faltas electorales y los procedimientos a seguir y las sanciones que corresponda.

Educación y participación ciudadana

1. Estimular la participación consciente, plena y masiva de la ciudadanía nicaragüense, mediante campañas de educación cívica multilingüe que tome en consideración las particularidades multiétnicas del país.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Carga Judicial y Personal de los Despachos Judiciales
Año 2001

Despachos Judiciales	Número Despachos	Radicados en 2001		Tallados en el año 2001				Causas y Dem. Acumul 2001	Personal Judicial, tecnico y de apoyo								Carga Total Por Juez
		Causas y Demandas Recursos	Otros Tramites	Causas Demandas Recursos	Otras Causas y Diligencias	Causas y Demandas Años Ant.	Total		Magistrados Jueces	Asesores	Secretarios Actuaciones	Tecnico y Administrativo	Personal Apoyo	Instituto Medicina Forense	Delegacion Regionales	Total	
1. Corte Suprema de Justicia									16	27	6	184	310		397	940	
2. Tribunales de Apelaciones	9	4,366	6,412	1,422	5,234	1,391	8,247	3,922	36		27	49	37			169	189
Recursos en materia Penal		2,615	5,594	341	4,432	98	4,893	3,414									
Recursos en materia Civil		1,351	818	1,079	792	1,093	3,354	508									
Materia Penal																	
3. Juzgados de lo Penal	58	62,373	9,423	34,432	9,423	7,095	50,947	28,142	48	-	125	48	125	32		378	1,500
De Distrito	26	22,770	0	11,450		2,709	14,162	11,717	26		77	48	103			254	874
Local	24	39,603	9,421	22,978	9,421	4,386	36,785	16,425	22		48	-	22			92	2,237
																-	
Materia Civil																-	
4. Juzgados Civiles	43	38,501	66,138	12,320	62,763	14,301	89,184	29,776	43	-	134	31	134			342	2,634
De Distrito	26	31,023	984	10,900	1,481	13,074	25,454	19,596	26		77	31	103			237	1,231
Local	17	7,478	65,178	1,190	61,282	1,227	63,700	10,180	17		57		31			105	4,274
Despachos en ambas materias:	141	33,409	125,380	23,729	122,898	4,840	149,467	14,362	141	-	323	9	161			634	1,126
5. Unico de Distrito (Penal y Civil)	8	7,952	2,871	3,449	639	2,428	6,530	6,821	8		22	9	26			65	1,265
6. Unico Local (Penal y Civil)	133	25,457	123,209	18,286	122,259	2,412	142,957	8,341	133		301		135			569	1,118
SUMA	243	138,649	207,371	69,702	200,316	27,827	297,845	76,002	304	27	615	321	767	32	397	2,463	1,138

ra hacer a Informe de Estadísticas Judiciales. Corte Suprema de Justicia, 2001.

Causas y Demandas por Juzgados y Población
Año 2001

Departamentos	Población 2001	Causas Penales				Demandas Civiles				Totales
		Causas Penal	No. Juzgados	Delitos/ Juzgados	Delitos por C/100.000	Demandas Civil	No. Juzgados	Demandas C/Juzgados	Demandas C/100.000	Demandas C/100.000
	5,341,853	115,640	190	609	2,165	219,802	179	1,228	4,115	6,279
Nueva Segovia	207,778	3,519	12	293	1,694	5,536	11	503	2,664	4,358
Jinotega	291,849	4,633	8	579	1,587	26,543	8	3,318	9,095	10,682
Madriz	130,906	2,526	11	230	1,930	1,783	7	255	1,362	3,292
Estelí	208,445	3,523	6	587	1,690	8,149	10	815	3,909	5,600
Chinandega	428,105	8,665	19	456	2,024	12,185	16	762	2,846	4,870
León	387,925	6,066	10	607	1,564	9,642	10	964	2,486	4,049
Matagalpa	473,445	12,697	17	747	2,682	32,531	17	1,914	6,871	9,553
Boaco	165,532	5,040	7	720	3,045	11,509	8	1,439	6,953	9,997
Managua	1,335,871	31,134	23	1,354	2,331	39,806	17	2,342	2,980	5,310
Masaya	306,663	7,889	11	717	2,573	6,480	9	720	2,113	4,686
Chontales	177,040	9,416	24	392	5,319	22,851	24	952	12,907	18,226
Granada	187,672	4,106	7	587	2,188	4,862	5	972	2,591	4,779
Carazo	175,073	4,224	10	422	2,413	6,253	10	625	3,572	5,984
Rivas	164,988	4,823	8	603	2,923	3,934	10	393	2,384	5,308
Río San Juan	92,469	285	1	285	308	191	1	191	207	515
RAAN	243,857	4,700	8	588	1,927	24,126	8	3,016	9,894	11,821
RAAS	364,265	2,394	8	299	657	3,421	8	428	939	1,596

Fuente: elaboración propia sobre segun fuente del cuadro anterior

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Personal del Poder Judicial por Cargos
Año 2001

Cargos	CSJ	Tribunal Apelación	Juzgado de Distrito			Juzgado Local			Juzgados Laborales	Juzgados Adolecentes	Inst. Med Forense	Registro Propiedad
			Penal	Civil	Unico	Penal	Civil	Unico				
Magistrado	15	47										
Presid. de Tribu	1	9										
Sec. de Sala	6	23										
Asesor	27											
Delegados Administrativos												
Abogados Gestores	9											12
Certificadores												14
Juez			26	23	8	22	17	133	3	2		
Sec. Actuaciones		4	77	77	22	48	57	301	3	2	9	
Amanuenses		22	24	24	8			2	1			2
Gestores	8											
Medico Forense			19								5	
J' Admon	50										3	32
Oficiales		3										80
Tecnicos	117	3		2							12	
Asistentes	95	21	5	5	1							
Pers.de Apoyo	134	33	20	20	8		2		3	1	3	21
CPF	81		6	6	8		8		3	2		10
Alguacil		4	77	77	10	22	21	133	5	2		
SUMA	543	169	254	234	65	92	105	569	18	9	32	171

Fuente: Nómina CSJ

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Notas:

1. Encuesta de M&R junio 2003.

2. O´Donnell Guillermo, La irrenunciabilidad del Estado de Derecho, Institut Internacional de Governabilitata de Catalunya - IIG, Instituciones y Desarrollo, No. 8-9, Edición especial, PNUD, abril 2001m pg.51.

3. Comisión Jurídica, Agenda de Trabajo para la Transformación de la Justicia

4. Falto de estadísticas oficiales completas, estas proyecciones se basan en datos publicados por la Corte Suprema de Justicia de los años 2000 y 2001, por esta razón se consideran proyección a partir del año 2002. Estadísticas de la Corte Suprema para años anteriores y los años 2002 y 2003, permitirían aclarar, sin lugar a dudas la tendencia.

5. Se asume que de los 365 dias del año, 88 corresponden a días feriados, vacaciones y fines de semana. Quedando 277 días efectivamente trabajados. De estos se asume que un juez penal dedica la mitad de su tiempo hábil (4 horas) a tomar declaraciones de testigos, indagatorias, despachos, proveídos y demás actuaciones judiciales; y las restantes 4 horas redacta sentencias. Se asumen que siguió el procedimiento indagatorio del Código de Instrucción Criminal vigente en el año 2001. La carga judicial de 1202 causas corresponde a las causas promedio de los años 2000 y 2001, falladas por los jueces de primera instancia. Las causas promedio ingresadas durante el mismo período para los jueces penales es de 2242;100,374 en el año 2000 y 123,849 causas ingresadas en primera instancia penal en el 2001, según las estadísticas oficiales de la Corte Suprema de Justicia.

6. Se asume un promedio de 3 jurados por semana, por juzgado de Distrito para un total de 4000 jurados por año en todos los distritos. El estipendio por jurado pasa de C$ 100 a C$ 375 por jurado. Cada juicio de jurados está integrado por seis jurados.

7. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el presupuesto ejecutado en el año 2001 por el Poder Judicial fue de C$ 372.1 millones de córdobas.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

ANEXOS

PROPUESTA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

REPÚBLICA DE NICARAGUA · AMERICA CENTRAL

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Anexo 1
Matriz de acciones públicas

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

MACROECONOMÍA

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
ACUERDOS DE POLÍTICAS		
Cumplir programa económico PRGF	2004-2006	SECEP, MHCP, BCN
Culminar proceso HIPC	Dic. 2003	SECEP, MHCP, BCN
Revisar PRSP e implementar Plan Nacional de Desarrollo	2004-2006	SECEP, Gobierno
POLÍTICA MONETARIA		
Completar renegociación deuda interna con bancos acreedores	2003	MHCP, BCN
Trasladar al MHCP deuda interna, otros pasivos relacionados y pérdidas cuasifiscales	2004	MHCP, BCN
Finalizar recuperación de activos de bancos quebrados	2004	BCN
Reducir deuda interna originada por CENIs y restaurar operaciones mercado abierto como instrumento de control de liquidez de la economía	2003-2004	BCN
Concentrar recursos del gobierno depositados en el sistema financiero, conforme disponga el MHCP	2003	MHCP, BCN
Revisar política de encaje legal, consistente con el resto de los países centroamericanos	2004	BCN
POLÍTICA CREDITICIA		
Evitar que el crédito de la autoridad monetaria al gobierno sea fuente de financiamiento del déficit fiscal	2003	BCN
Estimular crédito del sistema financiero al sector privado y procurar recursos frescos de la comunidad internacional	2004-2006	SECEP, MINREX, MHCP, BCN
Aumentar recursos para fortalecer el FCR	2004	BCN
Aumentar la oferta de recursos del sistema financiero en base a la consolidación de recursos dispersos en el IDR, MAGFOR, y FISE	2003-2004	IDR, MAGFOR, FISE, FNI
Fortalecer autonomía del BCN, asumiendo el MHCP las funciones que le competen	2004	BCN, MHCP
Impulsar colocación de títulos públicos en el mercado nacional	2004	BCN
Estandarizar CENIs y BPI con normas internacionales	2003	MHCP, BCN

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
REFORMAS ESTRUCTURALES		
Crear Marco legal y regulatorio para instituciones microfinancieras no bancarias	2004-2006	MHCP, BCN
Implementar las normas prudenciales de adecuación de capital, de evaluación de riesgo crediticio, aprovisionamiento, y sobre los límites de préstamos para partes relacionadas	2004-2006	SBOIF
Cambiar los estándares de contabilidad para llevarlos a conformarse a los GAAP (Principios Generalmente Aceptados de Contabilidad)	2004-2006	SBOIF
Aprobar Ley del Mercado de Capitales	2004	BCN, SBOIF, AN
Aprobar Ley de Seguros	2004	SBOIF, AN
Fortalecer a FNI como banco de segundo piso	2004	SBOIF
Evaluar cumplimiento de los acuerdos básicos de Basilea	2004	SBOIF
Fortalecer sistema financiero con normas de tercera generación para mejorar indicadores de solvencia y apoyar supervisión SBOIF	2004	SBOIF, AN
Someter enmienda a la Ley General de Bancos para fortalecer el Fondo de Garantías	2004	SBOIF
Revisar Ley orgánica del BCN para fortalecer su Consejo Directivo	2004	BCN
Reforzar Ley de Superintendencia de Pensiones	2004	MHCP
Someter reforma Ley de Superintendencia de Bancos para darle protección legal, autonomía y flexibilidad operativa a SBOIF	2003-2004	BCN
Impulsar mercado de capitales con implementación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	2003	AFP, INSS, Superintend. Pensiones
Política Cambiaria		
Desacelerar tasa de devaluación anual a 4% y anclarla	2004	BCN
Establecer banda para el tipo de cambio, finalizada negociación deuda interna	2004	BCN
Política Fiscal		
Aprobar Ley general de deuda pública	2004	MHCP, BCN

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

MACROECONOMÍA

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Someter y aprobar Ley de presupuesto multianual	2004	MHCP

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Profundizar reforma administrativa tributaria para disminuir evasión y contrabando y mejorar recaudación	2004	MHCP

INVERSION PÚBLICA

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Fortalecer criterios de rentabilidad social y económica de proyectos	2004	Instituciones-SNIP
Fortalecer marco institucional para mejorar eficiencia en ejecución de proyectos	2004	Instituciones-SNIP
Fortalecer seguimiento físico y financiero de obras	2004-2006	SNIP-Instituciones
Mejorar administración de cartera de proyectos	2004	SNIP

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Iniciar preinversión proyectos prioritarios	2004	Instituciones-SNIP
Activar Unidades Territoriales de Inversión Pública (UTIP)	2004-2006	SNIP
Capacitar técnicos en formulación, seguimiento y evaluación	2004	Instituciones-SNIP
Sincerar registro y clasificación de gasto corriente en el presupuesto	2004	MHCP, SNIP, Cooperantes

PRODUCCIÓN

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
COMPETITIVIDAD		
Someter Ley de Competencia	2004	MIFIC
Modernizar código de comercio	2004	MIFIC
Implementar estrategia de apoyo e incentivos para los territorios (aglomerados)	2004	MIFIC
Programa de información e intermediación del mercado laboral (Bolsa de empleo)	2004-2005	MITRAB
AGROPECUARIO		
Continuar reembolso del 1.5% sobre el valor exportado	2004-2005	MIFIC, MHCP
Mantener incentivos fiscales para insumos y bienes de capital agrícolas	2004-2006	MIFIC, MHCP
Fomentar comercio de semillas certificadas.	2004-2006	MAGFOR

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Establecer el seguro de riesgos agropecuarios.	2004-2006	MAGFOR, MHCP, Presidencia
Continuar con sistema de información de mercados agropecuarios.	2004-2006	MAGFOR, MIFIC
Implementar acuerdo trinacional de Nicaragua, El Salvador y Guatemala.	2004-2006	MAGFOR, MIFIC
Fortalecer capacidades de MAGFOR, INATEC, INTA, Fundación para el Desarrollo Tecnológico (FUNICA), e IDR	2004-2006	MAGFOR, INATEC, INTA, FDT, IDR , FUNICA
Formar Grupo Ejecutivo de Coordinación Interinstitucional	2004-2006	MAGFOR
Continuar programa nacional de tecnología y educación técnica agrícola	2004-2006	MAGFOR, INTA, INATEC

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

PRODUCCIÓN

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Continuar programa nacional de riego	2004-2006	MAGFOR, Bancos Privados
Continuar programa de apoyo al mejoramiento genético	2004-2006	MAGFOR
Continuar programa de alimentación animal diversificado	2004-2006	MAGFOR
Continuar programa financiero o banco de fomento	2004-2006	FCR-MAGFOR
PESCA Y ACUICULTURA		
Reducir contrabando de principales recursos (langosta y camarón)	2004-2006	EN, MIFIC
Desarrollar nuevas formas de procesamiento que generen un mayor valor agregado	2004-2006	MIFIC
Certificar plantas industriales que han adoptado las Buenas Prácticas de Manejo, o Sellos Ecológicos o Ambientales	2004-2006	MIFIC, MARENA, MAGFOR
Fomentar producción en camaronicultura en áreas concesionadas	2004-2006	MIFIC
Implementar rondas entre exportadores nacionales y comerciantes extranjeros para promocionar productos actuales y demandas futuras	2004	MIFIC
Promover la actividad entre el sistema financiero nacional e internacional, a fin de conseguir mejores tasas financieras	2004-2006	MIFIC
Mejorar la calidad de la larva o semilla	2004-2006	MIFIC
Crear centro nacional de referencia con acreditación internacional	2004-2006	MIFIC
Implementar Plan de desarrollo para la pesca de atún en el Océano Pacífico	2004-2006	MIFIC
Implementar Plan de desarrollo para la captura de langosta viva	2004-2006	MIFIC
Implementar Plan de desarrollo para la acuacultura	2004-2006	MIFIC
Fortalecer Centros de Investigación y Centros Generadores de Estadísticas	2004-2006	MIFIC, Universidades
Crear Fondo de Fomento Pesquero	2004-2006	MIFIC

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Promover aprobación Ley de Pesca y Acuacultura	2004-2006	MIFIC, AN
Establecer normas y procedimientos para pesca y acuacultura	2004-2006	MIFIC
Ampliar Programa de capacitación y tecnología	2004-2006	MIFIC
Ampliar Programa de información, inteligencia de mercado y análisis	2004-2006	MIFIC
FORESTAL Y PRODUCTOS DE MADERA		
Implementar Ley Forestal	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Establecer Sistema Nacional de Administración Forestal	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Promover reconversión de la industria forestal	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Promover inversiones forestales	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Implementar acuerdos de competitividad en manejo y conservación del bosque	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Promover innovación, investigación, validación y difusión en el área forestal y agroforestal	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Desarrollar estrategia de mercado	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Crear Fondo Mixto de Inversión	2004-2006	MAGFOR, INAFOR
Desarrollar Sistema de Información Forestal	2004-2006	INAFOR
PYMES		
Promover las PYMEs	2004-2006	MIFIC, INPYME
Capacitar las PYMEs	2004-2006	MIFIC, INPYME
Promover crédito a las PYMEs	2004-2006	MIFIC, INPYME
Impulsar asistencia técnica a las PYMEs	2004-2006	MIFIC, INPYME
TURISMO		
Definir marca corporativa o producto turístico de Nicaragua.	2004-2006	INTUR
Impulsar gestión de comunicación con el mercado internacional.	2004-2006	INTUR
Desarrollar campaña de promoción y mercadeo (clasificación DURA)	2004-2006	INTUR

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

PRODUCCIÓN

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Implementar campaña de acercamiento a inversionistas, desarrolladores, promotores y vendedores de turismo	2004-2006	INTUR
Crear un Fondo Mixto de apoyo a la promoción y comercialización del producto turístico	2004-2006	INTUR
Desarrollar enfoque de inversión pública donde el sector privado está decidido a invertir	2004-2006	INTUR
Crear la formación especializada de recursos intermedios y programas técnicos de certificación	2004-2006	INTUR
Mejorar el clima de negocios y fortalecer el marco legal de incentivos al turismo	2004-2006	INTUR
Diseñar el plan de mercadeo de turismo	2004-2006	INTUR
Implementar certificación de empresas turísticas	2004-2006	INTUR, PNC
CAFÉ		
Promover café de calidad (Certamen Taza de la Excelencia)	2004-2006	Gobierno, Empresa Privada
Impulsar formación profesional en mercadeo y comercialización	2004-2006	MAGFOR
Ampliar campaña de divulgación de tipos y calidades.	2004-2006	MAGFOR
Ampliar seminarios, talleres para formación de catadores	2004-2006	MAGFOR
Implementar plan de inversión en infraestructura productiva y social	2004-2006	MAGFOR
Desarrollar un programa empresarial	2004-2006	MAGFOR
Desarrollar un programa de promoción del consumo interno y para turistas del café de especialidades.	2004-2006	MAGFOR
MINAS		
Implementar programa para promover y comercializar la actividad minera	2004-2006	MIFIC
Implementar programa de ordenamiento del sector minero	2004-2006	MIFIC

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Implementar programa de selección de zonas de reconversión tecnológica	2004-2006	MIFIC
Implementar programa de apoyo a la pequeña minería	2004-2006	MIFIC
Implementar campaña de información y difusión a la nueva política minera	2004-2006	MIFIC
Implementar programa de capacitación e investigación tecnológica	2004-2006	MIFIC
TEXTILES Y VESTUARIO		
Continuar programa de certificación WRAP (Worldwide Responsible Apparel Production Program)	2004-2006	PNC
Integrar la industria de la manufactura ligera	2004-2006	MIFIC, INPYME
Implementar programa integral de fortalecimiento empresarial	2004-2006	MIFIC, INPYME
Mejorar el clima de negocios	2004-2006	MIFIC, INPYME
Realizar análisis de la industria textil vestuario	2004-2006	MIFIC, INPYME
Implementar programa de comercialización y mercados	2004-2006	MIFIC, INPYME
PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES		
Implementar unión aduanera	2004-2006	MIFIC
Desarrollar sistemas de inteligencia de mercados	2004-2006	MIFIC
Identificar y desarrollar productos y mercados	2004-2006	MIFIC
Realizar actividades de promoción en el extranjero	2004-2006	MIFIC
Ofrecer servicios de apoyo especializados	2004-2006	MIFIC
Establecer oficina para resolver problemas relacionados con prácticas de comercio desleal y aplicación de medidas de salvaguarda u otras restricciones al comercio	2004-2006	MIFIC
Reducir sesgo anti exportador	2004-2006	MIFIC
Reconversión del CEI	2004-2006	MIFIC
Continuar proceso de modernización y simplificación de servicios del CETREX	2004-2006	MIFIC
Establecer red de agregados comerciales	2004-2006	MIFIC

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

PRODUCCIÓN

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Implementar un sistema de certificación de calidad	2004-2006	MIFIC
ATRACCIÓN DE INVERSIONES		
PROMOCIÓN		
Establecer un sistema nacional de promoción de inversiones	2004	PRONICARAGUA
Desarrollar campañas de promoción proactiva de inversiones	2004-2006	PRONICARAGUA
Ofrecer servicios de facilitación y post-venta de clase mundial para el inversionista	2004-2006	PRONICARAGUA, MIFIC
Mejorar imagen de Nicaragua como un buen lugar para hacer negocios	2004-2006	PRONICARAGUA
Asegurar a largo plazo una agencia de promoción de inversiones de clase mundial	2004-2006	PRONICARAGUA
CLIMA DE NEGOCIOS		
Mejorar coordinación interinstitucional	2004-2006	MIFIC
Continuar los esfuerzos para mejorar la competitividad	2004-2006	PROCOMPE

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Continuar impulsando la atracción de empresas de zonas francas	2004-2006	PRONICARAGUA
Continuar impulsando la participación de Nicaragua en los tratados de libre comercio	2004-2006	PRONICARAGUA
Desarrollar estrategia de incentivos a la inversión que permita atraer empresas de alto nivel	2004-2006	PRONICARAGUA
INFRAESTRUCTURA		
Enfocar inversión pública hacia sectores con mayor potencial de crecimiento productivo	2004-2006	SNIP
Crear coaliciones entre el sector privado y el gobierno para proyectos de infraestructura de impacto	2004-2006	PRONICARAGUA, SNIP

INFRAESTRUCTURA

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
ENERGÍA		
Privatizar plantas de generación termoeléctricas	2004-2006	ENEL
Privatizar o capitalizar planta de generación hidroeléctrica	2004-2006	ENEL
Fortalecer Comisión Nacional de Energía (CNE)	2004-2006	CNE
Aprobar ley de promoción para las Energías Renovables	2004	CNE
Diseñar e implementar procedimientos de asignación de contratos de largo plazo con preferencia a las políticas y plan Indicativo de la CNE	2004-2006	CNE

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Implementar políticas de precios y de subsidios adecuados a la tarifa vigente	2004-2006	INE
Financiar el Fondo de Desarrollo de la Industria Eléctrica.	2004-2006	CNE
Participación de la CNE en el proceso de asignación de contratos de concesiones.	2004-2006	CNE, INE
GENERACIÓN		
Promover establecimiento de plantas generadoras	2004-2006	Sector privado, PRONICARAGUA
Reformar ley de exploración y explotación de recursos geotérmicos	2004-2006	INE, CNE

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

INFRAESTRUCTURA

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Ampliación de la Capacidad Energética. Alcanzar el 40% de participación de energía renovable para el 2007 e integración regional dentro del proyecto SIAPAC.	2004-2006	CNE, Sector Privado
Incrementar la capacidad de generación de energía geotérmica e hidroeléctrica	2004-2006	INE, CNE
DISTRIBUCIÓN		
Disminuir las pérdidas de distribución	2004-2006	UNION FENOSA
Energía Rural		
Definir los criterios básicos de la política de electrificación rural	2004-2006	INE, CNE
Continuar electrificación rural	2004-2006	CNE
Continuar energización rural	2004-2006	CNE
Infraestructura vial		
CARRETERAS PAVIMENTADAS		
Transformar el Ministerio de Transporte e Infraestructura	2004-2006	MTI
Crear los Departamentos de Obras Públicas Departamentales para regular las construcciones verticales y horizontales, desarrollo de los planes urbanos y rurales-medio ambiente, energía, vivienda y caminos.	2004-2006	MTI
Construir Chinandega-Guasaule	2004-2005	MTI
Construir Chinandega- El Congo, El Congo-Potosí, Potosí-Morazán	2004-2005	MTI
Construir Río Blanco-Siuna-Puerto Cabezas	2004-2006	MTI
Construir San Lorenzo-Muhan-El Rama	2003-2004	MTI
Construir Acoyapa-San Carlos	2005	MTI
Construir Ticuantepe-Granada	2003-2004	MTI
Construir Granada-Tecolostote	2004-2006	MTI
Construir Granada-El Guanacaste	2006	MTI
Construir Tipitapa-Masaya	2004-2006	MTI
Construir Costanera y Ochomogo-Las Salinas de Nahualapa	2004	MTI
Construir Masaya-Catarina-Guanacaste-Nandaime y Jinotepe-Nandaime	2004-2006	MTI

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Construir Nejapa-Santa Rita-Izapa	2004-2006	MTI
Construir San Ramón-Muy Muy	2005	MTI
Construir Telica-San Isidro	2005	MTI
Construir Sébaco-Matagalpa	2005	MTI
Construir Empalme Puerto Sandino-Puerto Sandino	2005	MTI
Construir Puerta Viejas-Esquipulas-Muy Muy	2006	MTI
Construir La Virgen-San Juan del Sur	2006	MTI
Construir Diriamba-Casares-La Costanera	2006	MTI
Caminos Rurales		
Crear Departamentos Regionales de Mantenimientos de Caminos	2004-2006	MTI
Reformar ley del FOMAV para que ésta se limite únicamente a la red vial pavimentada	2004	MTI
Descentralización de mantenimiento caminos rurales a Alcaldía	2004-2006	MTI, INIFOM, Alcaldía
Adoquinar 422 kms en Juigalpa, Boaco y RAAS.	2004-2006	MTI
TELECOMUNICACIONES		
Vender acciones restantes ENITEL	2004-2006	ENITEL, TELCOR
Ampliar Red de Teléfonos utilizando la tecnología celular	2004-2006	TELCOR, Sector privado
PUERTOS		
Implementar Plan Nacional de Desarrollo Marítimo	2004-2006	EPN
Ofrecer a inversionistas privadas la concesión a largo plazo para la operación de las instalaciones principales de puertos (Corinto, Potosí y San Juan del Sur).	2004-2006	EPN
Preparar reglamento de puertos para facilitar y simplificar procedimientos	2004-2006	PNC, MIFIC
Mejorar Puerto el Rama	2004-2006	EPN
Mejorar Puerto Cabezas	2004-2006	EPN
Mejorar Puerto Corinto	2004-2006	EPN
Mejorar Puertos Lacustres	2004-2006	EPN
Aeropuertos		

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

INFRAESTRUCTURA

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Ampliar Aeropuerto Internacional Las Mercedes	2004-2006	EAAI
Ampliar Aeropuerto de Bluefields	2004-2006	EAAI
Ampliar Aeropuerto de Puerto Cabezas	2004-2006	EAAI
Ampliar Aeropuerto de Corn Island	2004-2006	EAAI
Mejorar Aeropuerto de San Carlos	2004-2005	EAAI, Sector privado
Mejorar Aeropuerto San Juan del Norte de Nicaragua	2004-2005	EAAI, Sector privado
INFRAESTRUCTURA SOCIAL		
AGUA Y SANEAMIENTO		
Aprobar Ley de Recursos hídricos	2004-2006	MIFIC, AN
Reformar Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario	2004-2006	ENACAL
URBANO		
Ajustar Tarifas y subsidios	2004-2006	ENACAL
Saneamiento del Lago de Managua	2004-2006	ENACAL
Ampliar Sistema de Agua y saneamiento sectores marginales Managua	2004-2006	ENACAL
Manejar cuencas hidrograficas para uso de agua en Managua y Masaya; Carazo y Rivas utilizando Lago Cocibolca	2004-2006	ENACAL

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Mejorar sistemas en otros centros urbanos	2004-2006	ENACAL
RURAL		
Desarrollar estandares nacionales para inversiones en agua potable y saneamiento en áreas rurales.	2004-2006	CONAPAS
Desarrollar estrategia nacional para la expansión de la cobertura en agua y saneamiento, incluyendo metas para áreas de pobreza extrema.	2004-2006	ENACAL, FISE
Mejorar sistema de recolección, transporte y tratamiento de desechos sólidos en 40 municipios	2004-2006	INIFOM
Abastecer de agua segura, concentrada y dispersa	2004-2006	FISE
Construir 2,000 tanques sépticos para el tratamiento de desechos líquidos y 2,200 tanques sépticos para tratamiento de basura en 25 municipios	2004-2006	INIFOM
VIVIENDA		
Aprobar Ley de Mercado hipotecario de viviendas	2004-2006	INVUR
Construir 45,000 viviendas sociales	2004-2006	INVUR

SOCIAL

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
SEGURIDAD SOCIAL		
Agilizar el establecimiento de administradores privados de pensiones	2004-2006	Superintendencia de Pensiones
Fortalecer INSS	2004-2006	INSS
Ampliar cobertura de asegurados	2004-2006	INSS
EDUCACIÓN		
Educación técnica		

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Ampliar capacidad fisica y técnico-metodológica de 32 centros para formar recursos humanos a nivel técnico y vocacional	2004-2006	INATEC
Reestructurar funcionamiento de INATEC	2004-2006	INATEC
Rehabilitación y ampliación de 12 institutos politécnicos y agropecuarios	2004-2006	INATEC
Construcción del centro de Enseñanza Agropecuaria de Nueva Guinea	2004-2006	INATEC

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

SOCIAL

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Educación Técnica Agropecuaria y Capacitación	2004-2006	INATEC
CONTINUAR CON DISEÑO E IMPLEMENTACION DE REFORMA EDUCATIVA		
Reforma de Educación Primaria	2004-2006	MECD
Finalizar diseño e iniciar implementación de la Reforma de Educación Secundaria incluyendo diseño de bachillerato tecnológico	2004-2006	MECD
Reformar educación bilingüe intercultural	2004-2006	MECD
Mejorar la calidad de la Educación	2004-2006	MECD
Diversificar la oferta educativa con salidas laterales	2004-2006	MECD
Incrementar la cobertura priorizando a los más pobres	2004-2006	MECD
Ampliar Programa de Educación de jóvenes y adultos con Habilitación Laboral	2004-2006	MECD
Desarrollar Centros de Aprendizaje y Progreso	2004-2006	MECD
Fortalecer los procesos de gobernabilidad y organización	2004-2006	MECD
Fortalecer la Coordinación Interinstitucional	2004-2006	MECD
Iniciar proceso de municipalización educativa	2004-2006	MECD
Mejorar las condiciones del maestro	2004-2006	MECD
Cursos de Especialización a Maestros de Educación Preescolar	2004-2006	MECD
Educación Inicial y Preescolar	2004-2006	MECD
Reparar, reemplazar y construir 600 aulas anuales de Educación Primaria	2004-2006	MECD, FISE
Programa Integral de Nutrición Escolar	2004-2006	MECD
Continuar Programa de Alfabetización	2004-2006	MECD
Ampliar el acceso a libros de texto y material educativo en 2% anual	2004-2006	MECD
Aumentar la Efectividad del Maestro	2004-2006	MECD
Mejoramiento de la Calidad en la Educación Multigrado y Bilingüe	2004	MECD
Mejoramiento de la Calidad de la Educación	2004	MECD
Expansión de acceso y cobertura	2004	MECD
Fortalecimiento y Modernización Institucional	2004	MECD

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Diseño de la Reforma de Educación Secundaria	2004	MECD
Diseño de la Reforma de Educación Básica y Media con Orientación y Habilitación Laboral	2004-2006	MECD
Uso de Tecnología Educativa en Modalidades Alternas de Educación	2004-2006	MECD
Participación Comunitaria	2004-2006	MECD
SALUD		
ATENCIÓN PRIMARIA		
Implementar centros proveedores de servicios	2004-2006	MINSA
Mejorar calidad de atención 15 SILAIS	2004-2006	MINSA
Modalidades alternativas para la entrega de servicios en áreas alejadas	2004-2006	MINSA, FISE
Continuar sistema funcional de referencia y contrarreferencia comunitaria en 6 SILAIS	2004-2006	MINSA
Continuar atención integral a la niñez	2004-2006	MINSA
Continuar Telemedicina en la Costa Atlántica	2004-2006	MINSA
Continuar sistemas de monitoreo de mortalidad materna	2004-2006	MINSA
Diseñar Plan Nacional de Salud	2004-2006	MINSA
Implementar paquete básico servicios de salud	2004-2006	MINSA
Implementar política de racionalización de recursos humanos.	2004-2006	MINSA
Ampliar la red primaria	2004-2006	MINSA, FISE
HOSPITALARIA		
Continuar autonomía hospitalaria	2004-2006	MINSA
Rehabilitar los hospitales de la RAAN, RAAS y Río San Juan	2004-2006	MINSA
NUTRICIÓN		
Continuar enfoque educativo basado en la promoción de cambios del comportamiento a nivel de familias y comunidad	2004-2006	MINSA

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

SOCIAL

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Garantizar los estandares de calidad de la fortificación del azúcar con vitamina A, de la harina de trigo con hierro y de la sal con yodo y elevar cobertura en sectores más necesitados	2004-2006	MINSA
Promover la lactancia materna	2004-2006	MINSA
Educar para la prevención de la desnutrición	2004-2006	MECD
POBLACIÓN		
Implementar política nacional de población	2004-2006	MINSA, Comisión Nacional de Población
Implementar modelo de atención integral en salud reproductiva	2004-2006	MINSA
PROTECCIÓN SOCIAL		
Formulación participativa e institucionalización de la Política de Protección Social y de Solidaridad	2004-2006	Presidencia, MIFAMILIA
- Establecer el marco jurídico-legal de Solidaridad		
- Integrar funcionalmente de manera consensuada los programas de protección social al esquema de Solidaridad		
- Racionalizar la inversión pública dirigida a la protección de grupos vulnerables vinculando la protección de su capital humano y social con la protección de su patrimonio familiar		
- Establecer mecanismos de focalización y selección de beneficiarios entre los programas públicos de protección social		
- Establecer mecanismos efectivos de entrega de beneficios estandarizados		
- Construir y establecer el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política de Protección Social y de Solidaridad.		

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Completar proceso de reestructuración del MIFAMILIA	2004-2006	INIM, CONAPINA, MECD, MINSA, INVUR, IDR, MAGFOR
Aprobar Ley de Paternidad y Maternidad Responsable	2004-2006	Presidencia, MIFAMILIA, AN
Reformar Ley de Adopción	2004-2006	Presidencia, MIFAMILIA, AN
Diseñar e implementar programa de atención inmediata a crisis sociales	2004-2006	Presidencia, MIFAMILIA
Analizar e integrar programas de seguridad alimentaria y nutricional	2004-2006	MIFAMILIA, IDR, MAGFOR, FCR, INTA, INPYME
Implementar programas de protección especial:	2004-2006	MIFAMILIA, CONAPINA, MIGOB, Policía Nacional, ONG`s, comunidades y familias
- Establecer modelo integrado de atención a la niñez y adolescencia		
- Establecer Centros de Rehabilitación para Adolescentes en problemas con la Ley		
- Ampliar esquema de atención a personas con discapacidad severa y adultos mayores en situación de pobreza extrema		
Implementar programas de atención integral y protección del capital humano de familias en alto riesgo social:	2004-2006	MIFAMILIA, MECD, MINSA, MIGOB, CONAPINA y Alcaldías

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

REFORMAS INSTITUCIONALES

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Aprobar Ley de Servicio Civil	2003	MHCP
DERECHOS DE PROPIEDAD		
Continuar resolución de reclamos de propiedad	2004-2006	MHCP
Continuar otorgando títulos de propiedad urbanos	2004-2006	MHCP
Continuar otorgando títulos de propiedad rurales	2004-2006	MHCP
Aprobar ley sobre registros públicos de la propiedad	2004-2006	CSJ, MHCP
Modernizar el sistema de catastro	2004-2006	MHCP
Modernizar registro de propiedad	2004-2006	MHCP, CSJ
Aprobar ley sobre mercado de tierras	2004-2006	MAGFOR, AN
Demarcar y titular las tierras de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica y Bosawás	2004-2006	INETER, MHCP
TRANSPARENCIA		
Aprobar Ley de Acceso a la Información	2004	OEP, AN
Implementar Cuenta Única de la Tesoreria	2004	MHCP
REFORMA EJECUTIVO		
Disminuir en 20% anual el número de instancias dependientes del Poder Ejecutivo	2004-2005	UCRESEP
Implementar un CEDES, un CEDEP, y un CAP en un Departamento.	2006	UCRESEP
Aprobar Ley de Administración Financiera	2004	MHCP
Aprobar Ley de Bienes del Estado	2005	MHCP

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Desconcentrar Ley de Administración Financiera y Ley de Bienes del Estado a los poderes y entes autónomos	2006	MHCP
Reformar Compras y Contrataciones del Estado	2005	MHCP
Consolidar información de cooperación externa en BANCOPEX	2004	MHCP
Implantación Desconcentrada del Sistema de Información de RR.HH. SISEC	2005	MHCP
Realizar Perfil de Puestos de las Instituciones del Poder Ejecutivo	2004	MHCP
Realizar perfil de puestos de entidades descentralizadas y desconcentradas del Estado y Poderes del Estado.	2005	MHCP
Implantar Sistemas de Capacitación y de Gestión de Recursos Humanos en todas las instituciones de la Administración del Estado.	2006	MHCP
Definir Política Retributiva	2004	MHCP
Implantar Sistema Retributivo progresivamente	2005	MHCP
Implantar Carrera Administrativa	2005	MHCP
REFORMA JUDICIAL		
Aprobar Ley de Carrera Judicial	2004	CSJ, AN
MEDIDAS ADICIONALES DE GOBERNABILIDAD		
Reformar Ley de Inmunidad	2004	Presidencia, AN

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

EJES TRANSVERSALES

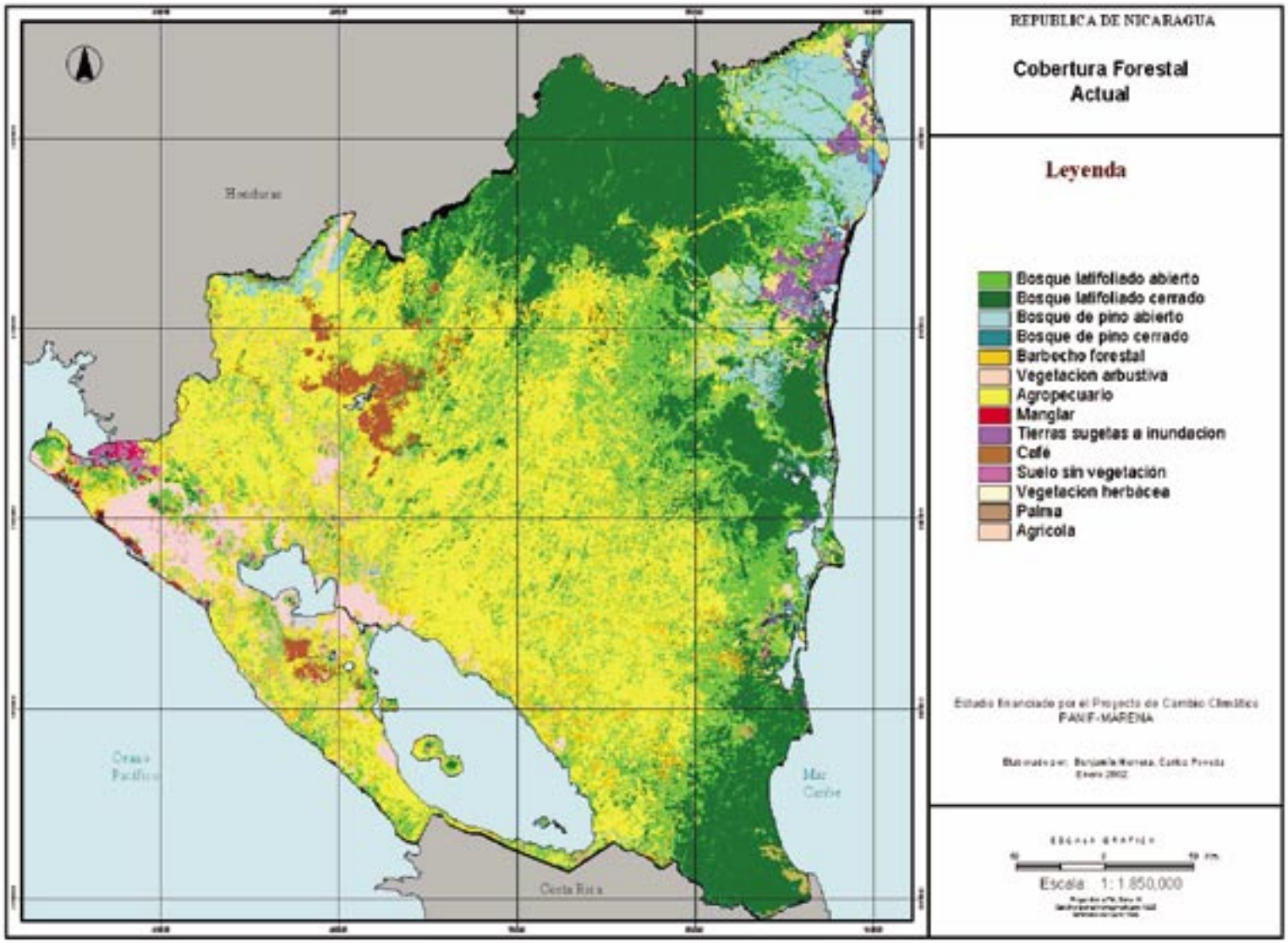
ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Medio Ambiente		
Aprobar Ley de Biodiversidad	2004-2006	MARENA, AN
Crear marco para el mercado internacional de secuestro de carbono	2004-2006	MARENA
Continuar implementando SINAPRED	2004-2006	Sec. Ejecutiva SINAPRED, Defensa Civil, INETER
Implementar normas y criterios para el ordenamiento de tierras	2004-2006	MARENA, INETER
Instalar 25 estaciones meteorológicas telemétricas en las zonas secas, productivas y vulnerables a fenómenos meteorológicos peligrosos	2004-2006	INETER

ACCIONES	EJECUCIÓN PROGRAMADA	EJECUTOR
Instalar 15 estaciones de hidrometría telemétrica en áreas con riesgo de inundación	2004-2006	INETER
Descentralización		
Aprobar Ley de Carrera Administrativa Municipal y Servicio Civil	2004	INIFOM, AMUNIC, AN
Aprobar ley de catastro integral que integre el sistema de catastro municipal	2004	INIFOM, INETER, MHCP
Implementar Ley de Transferencias Municipales	2004	INIFOM, MHCP, SNIP
Reformar Ley de Municipios	2004	INIFOM, AMUNIC, AN

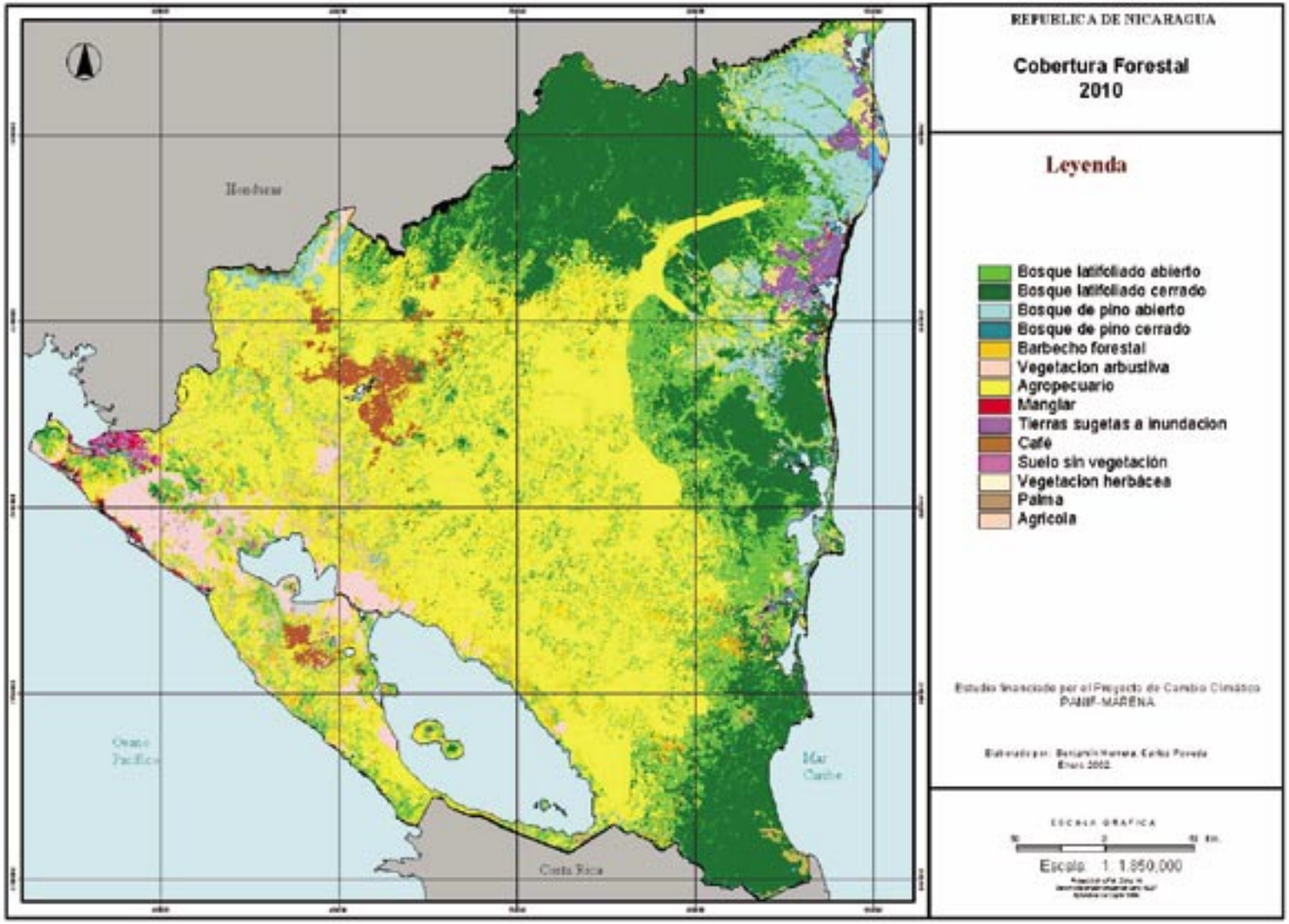
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Anexo 2
Mapas

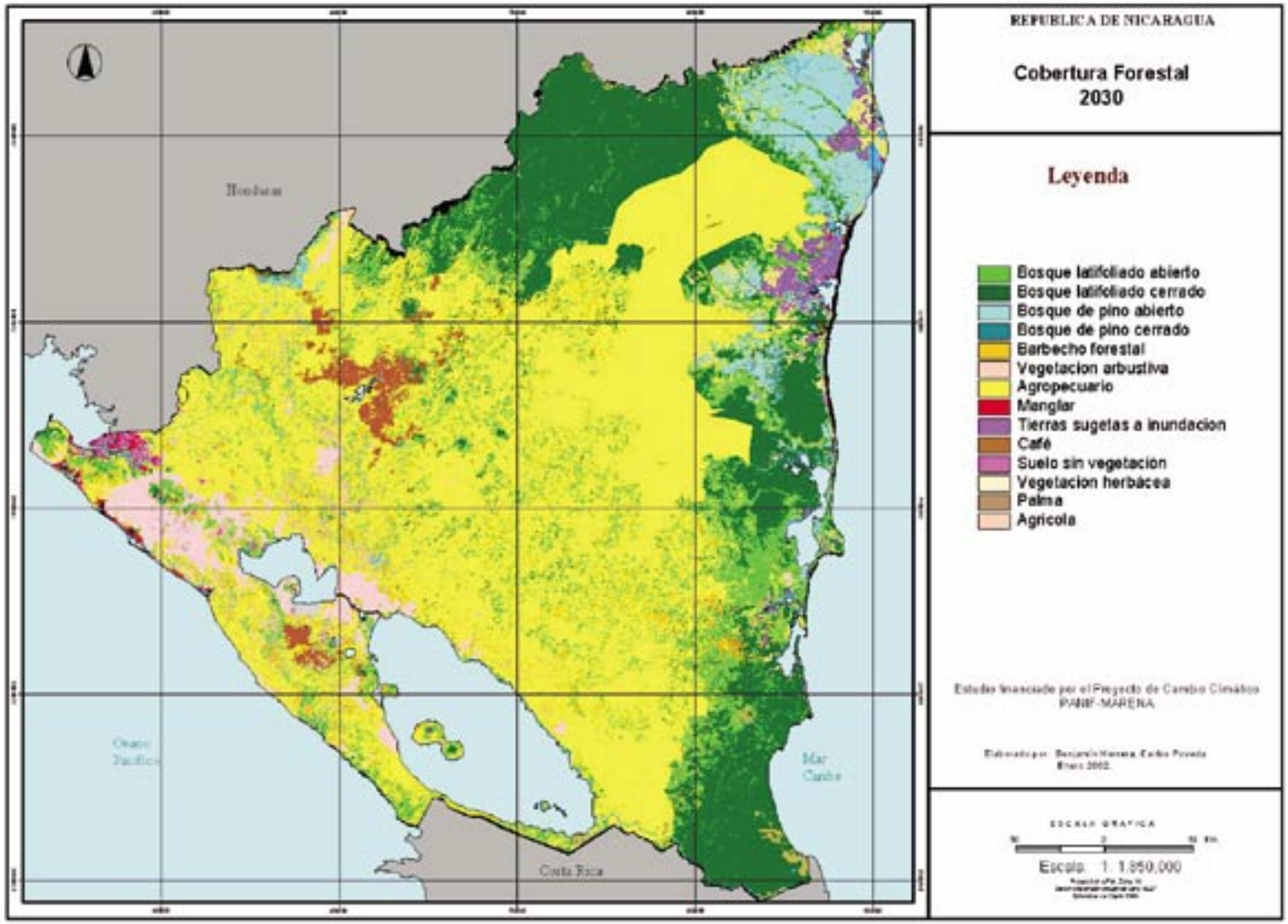
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



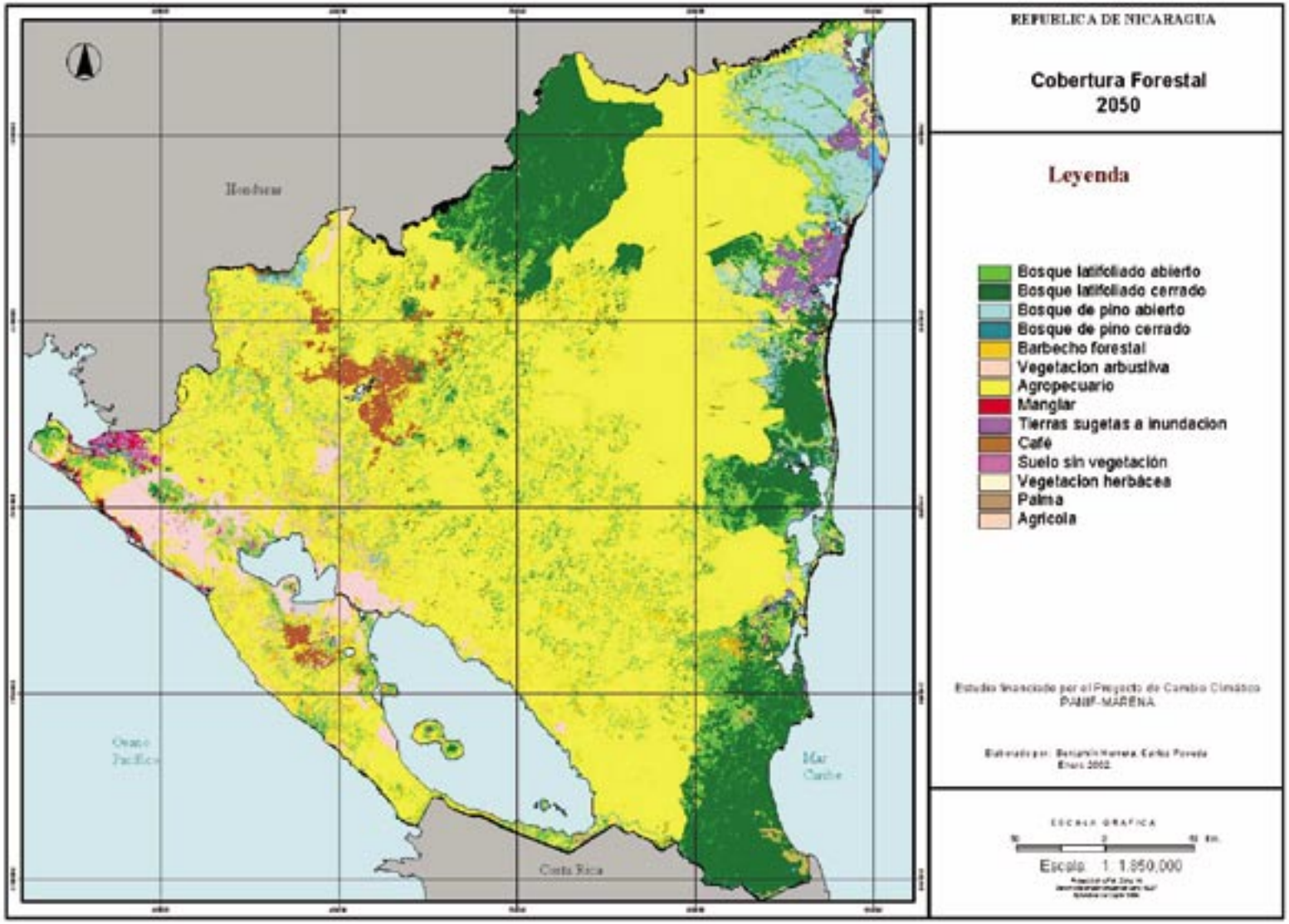
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



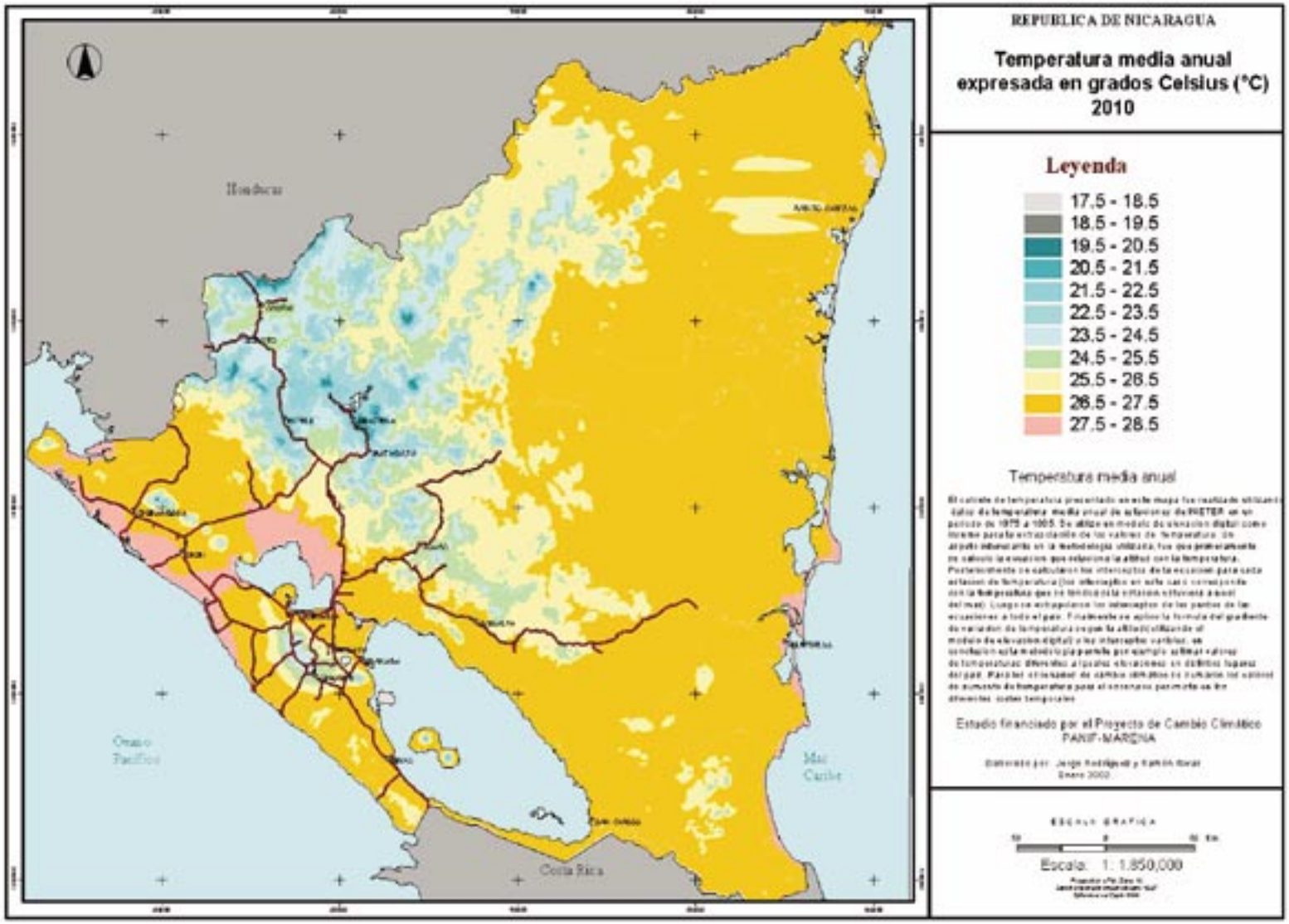
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



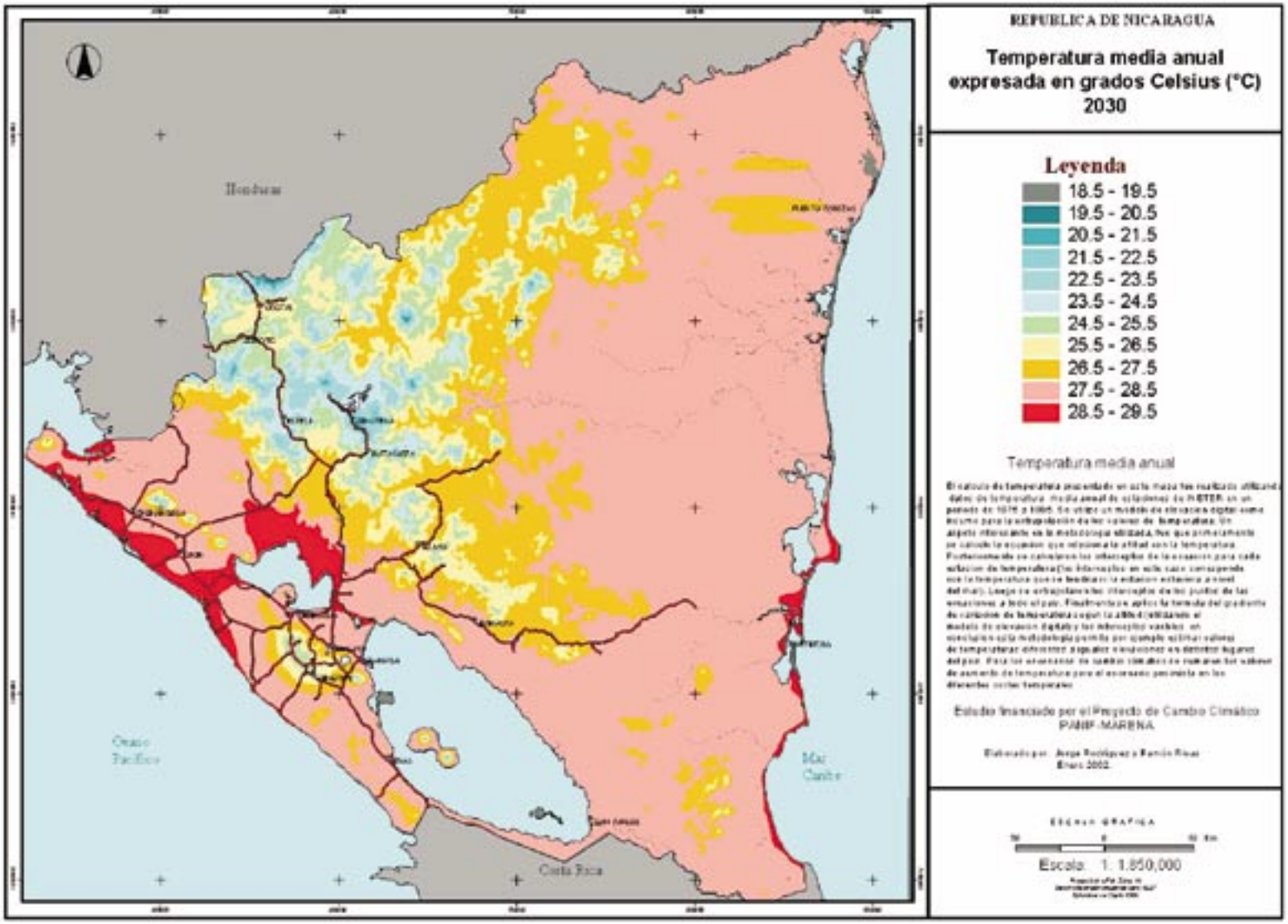
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



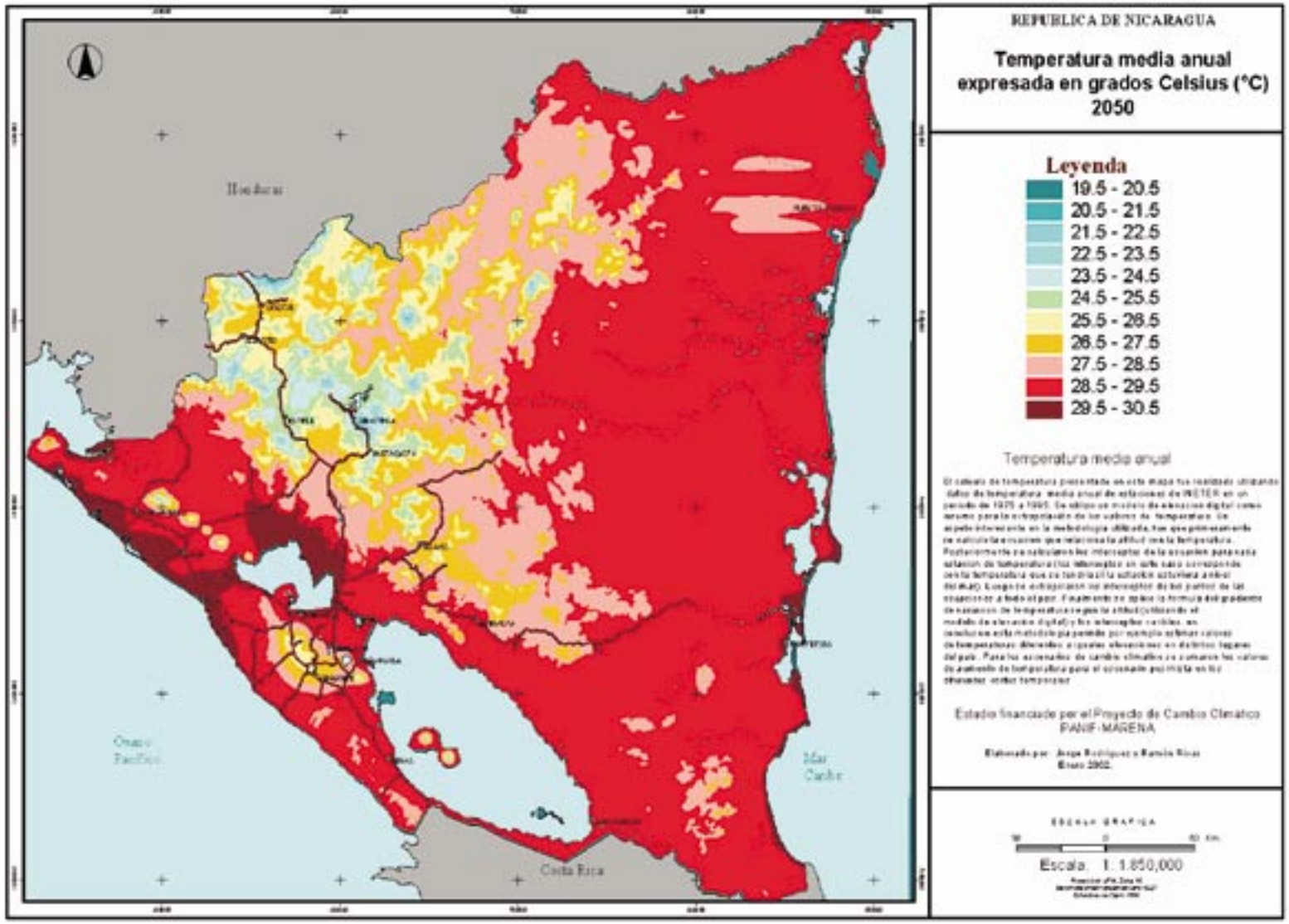
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



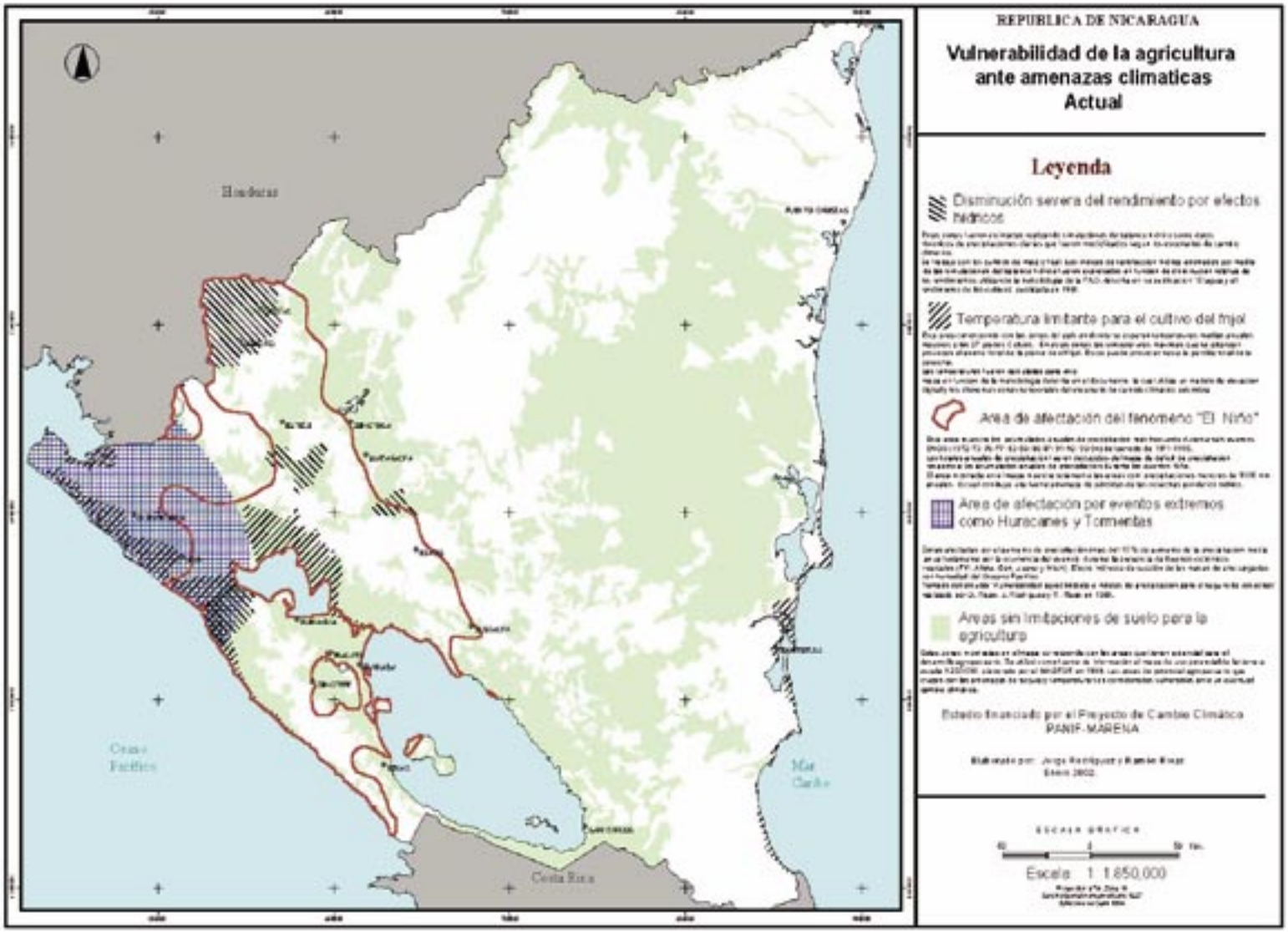
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



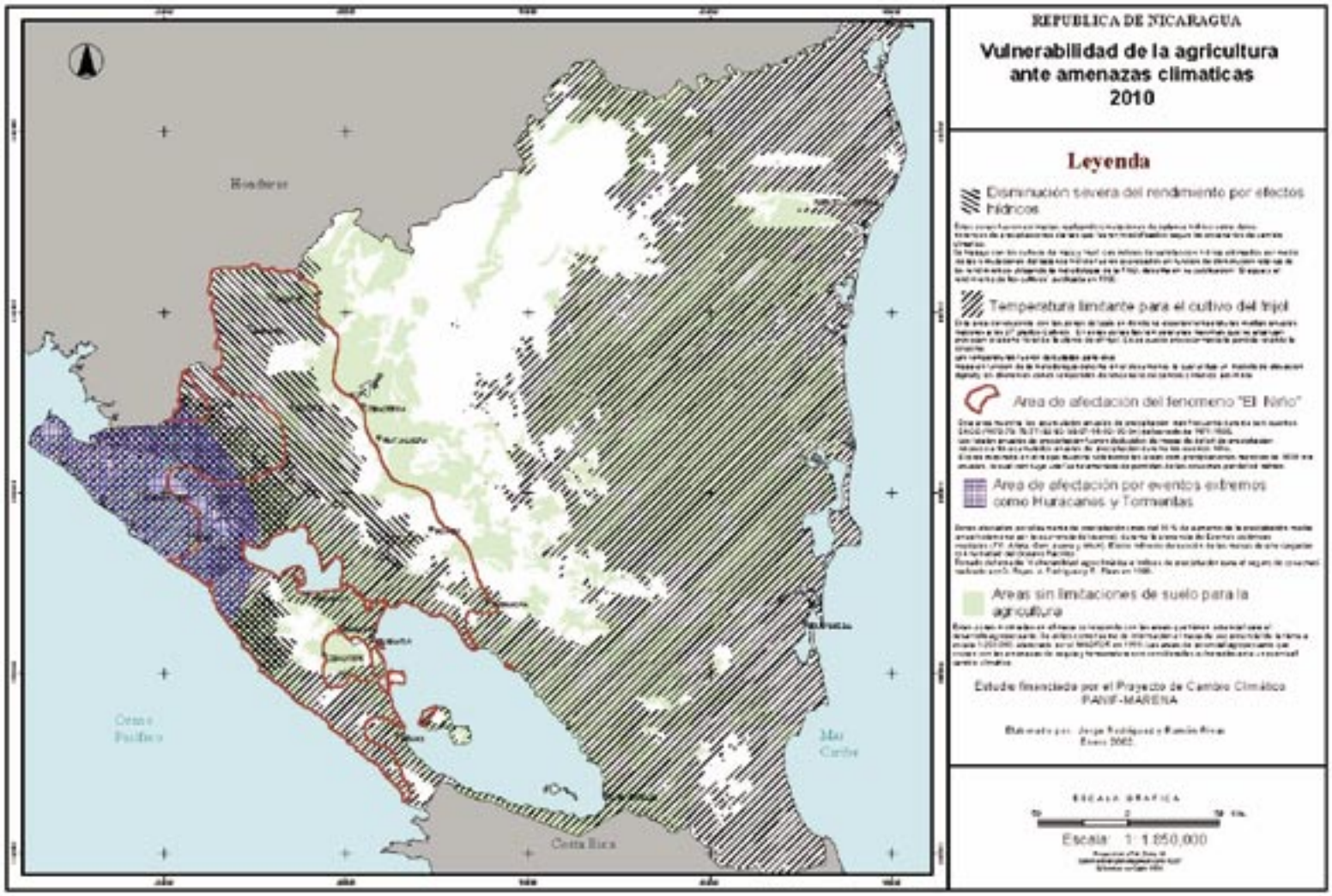
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



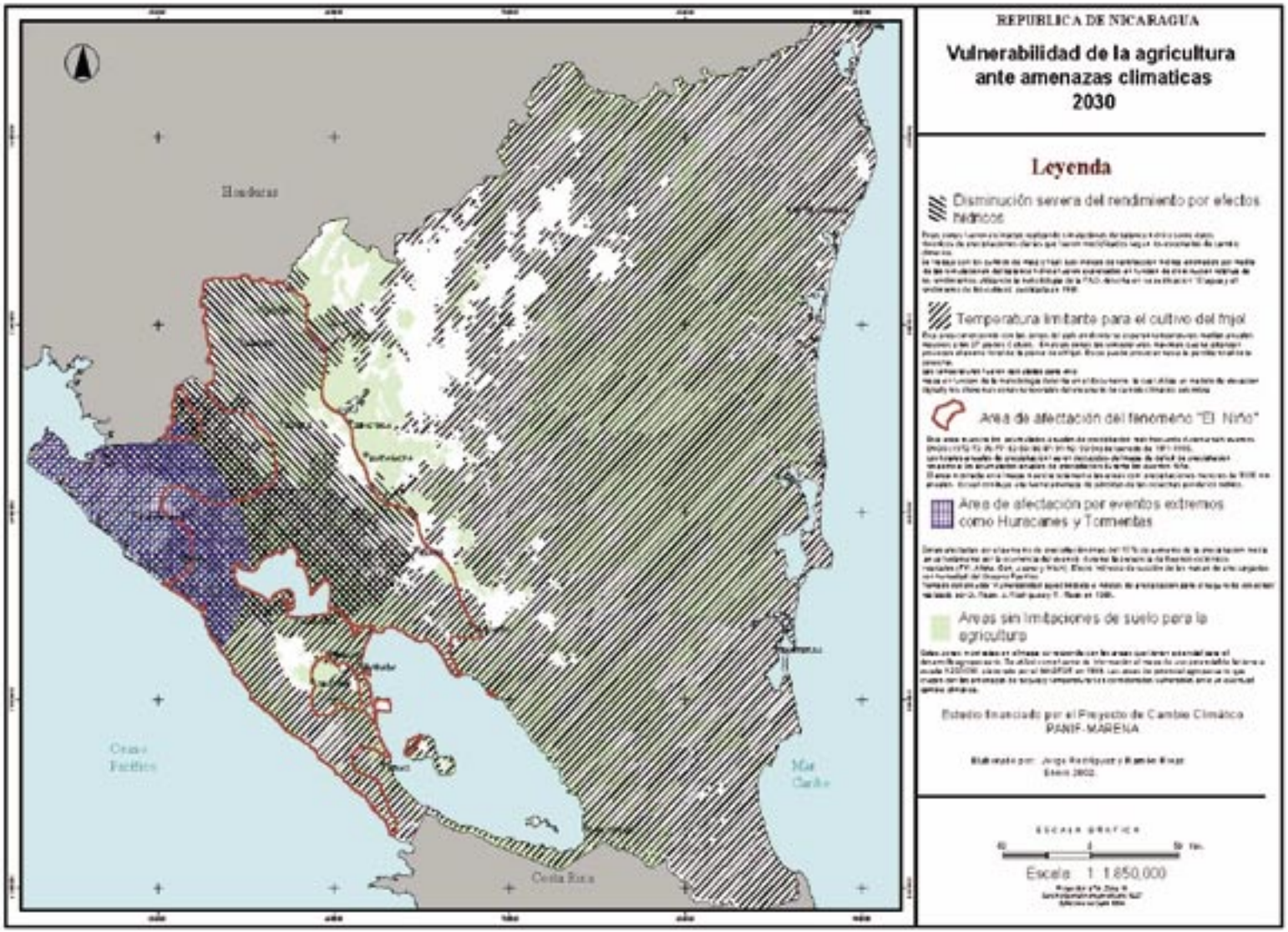
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



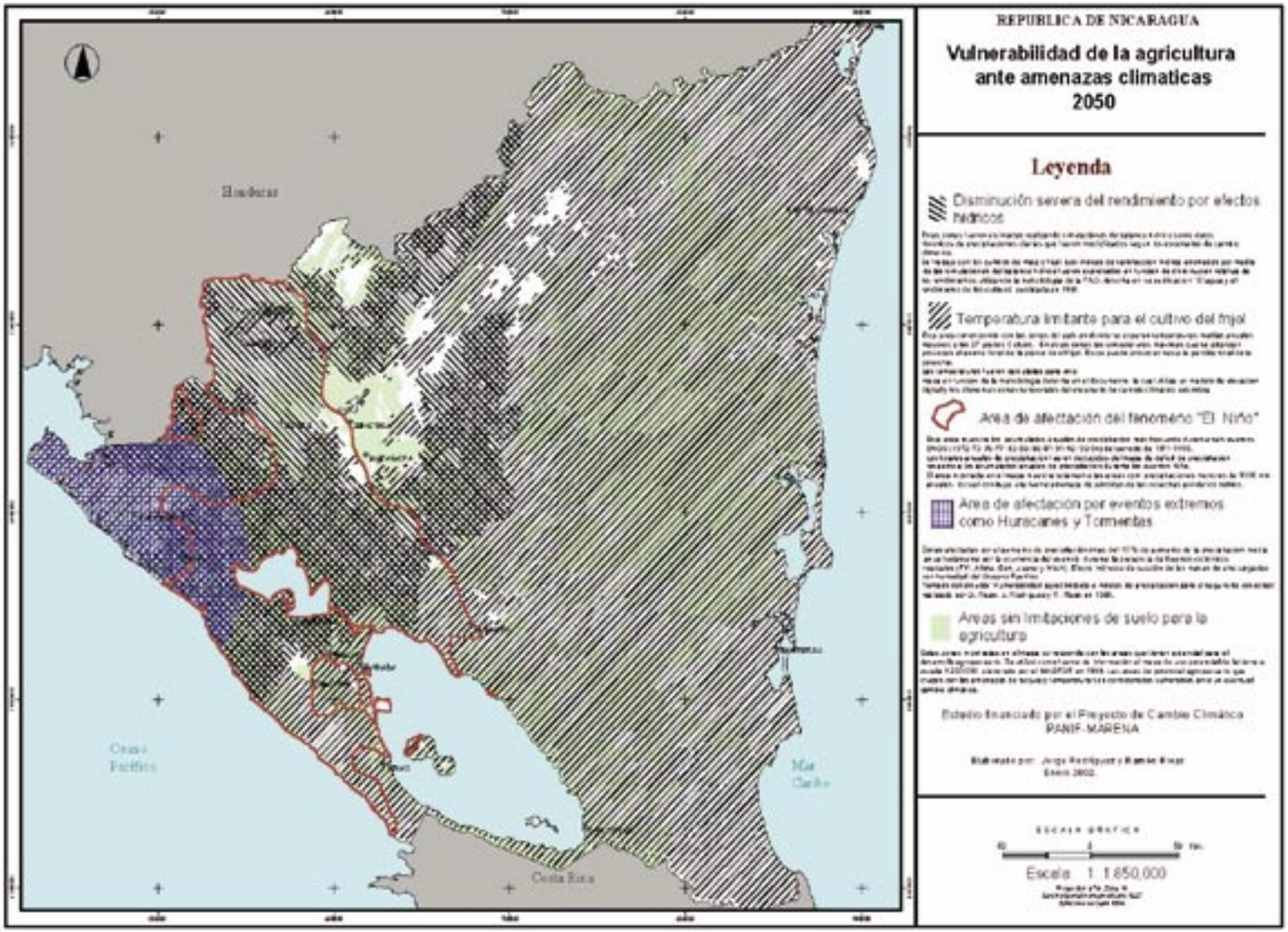
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

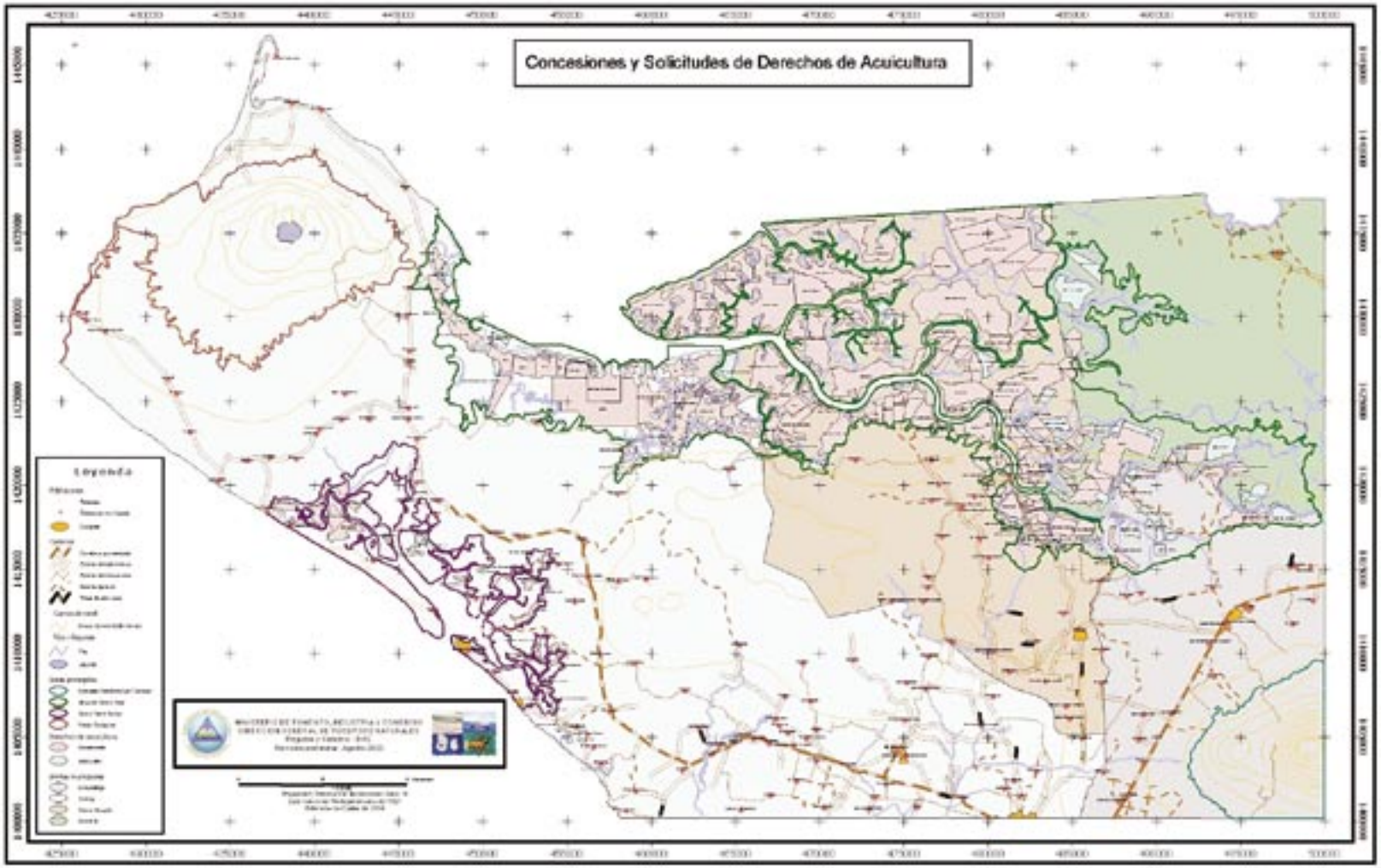


Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

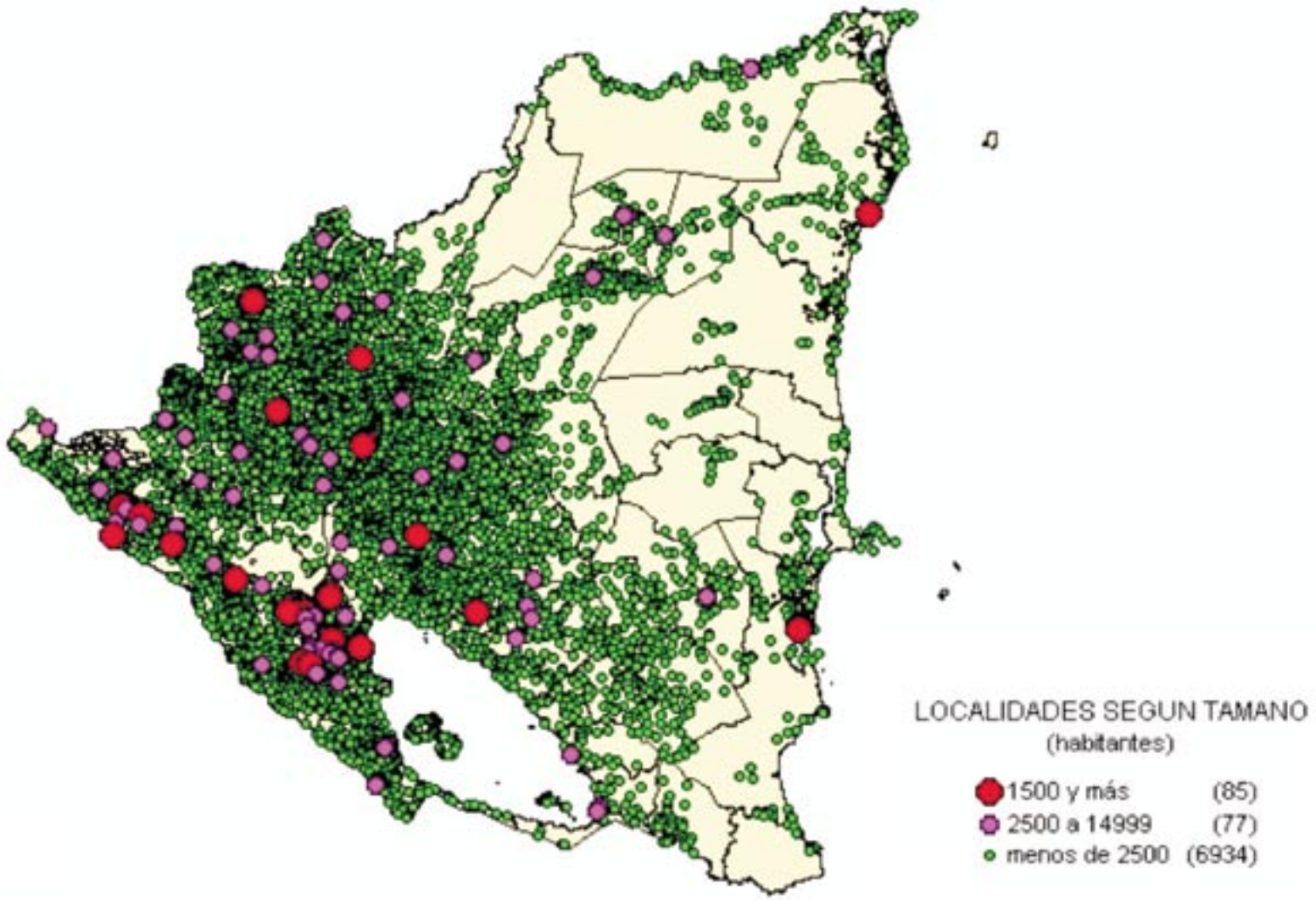


Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

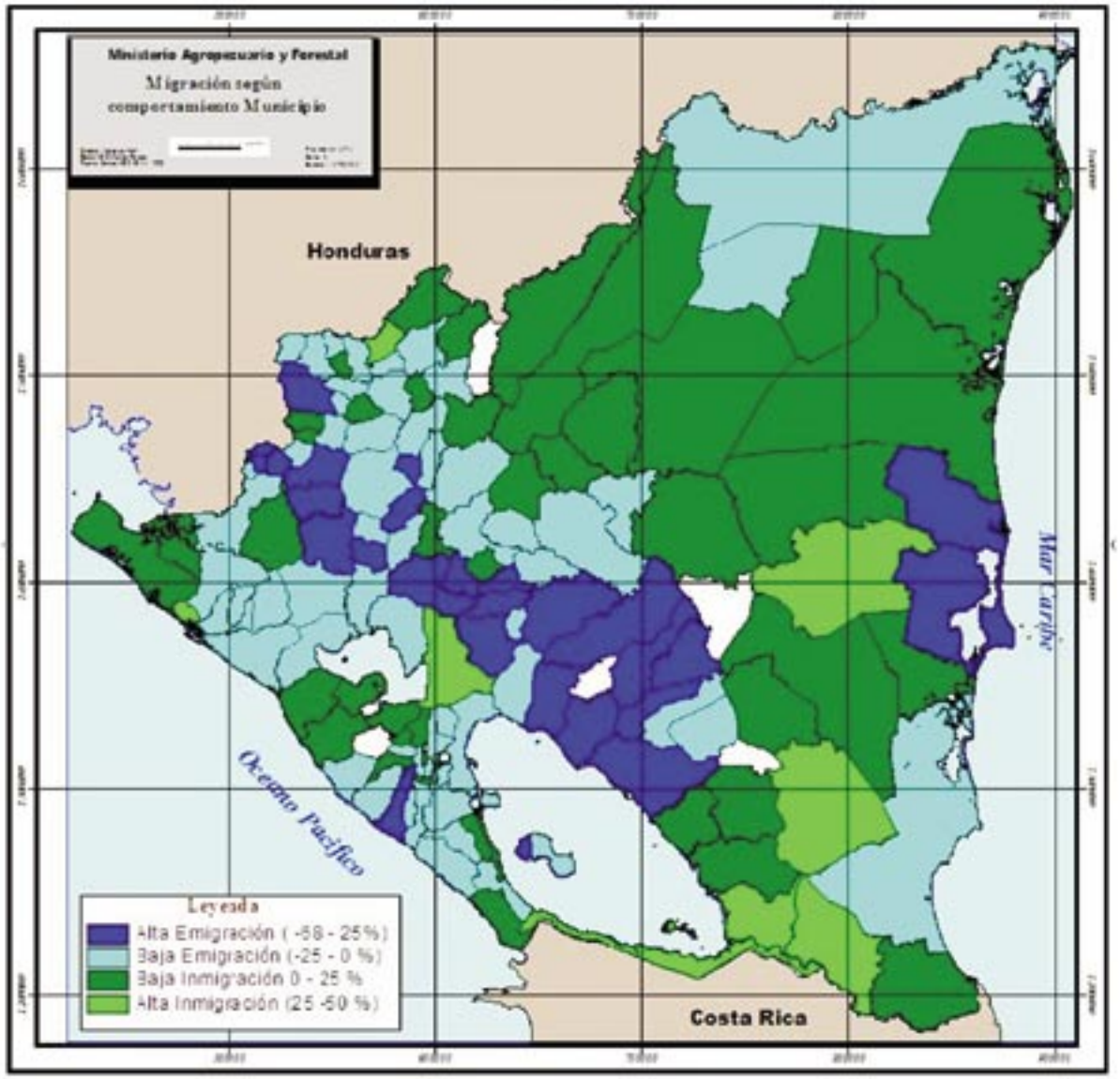
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



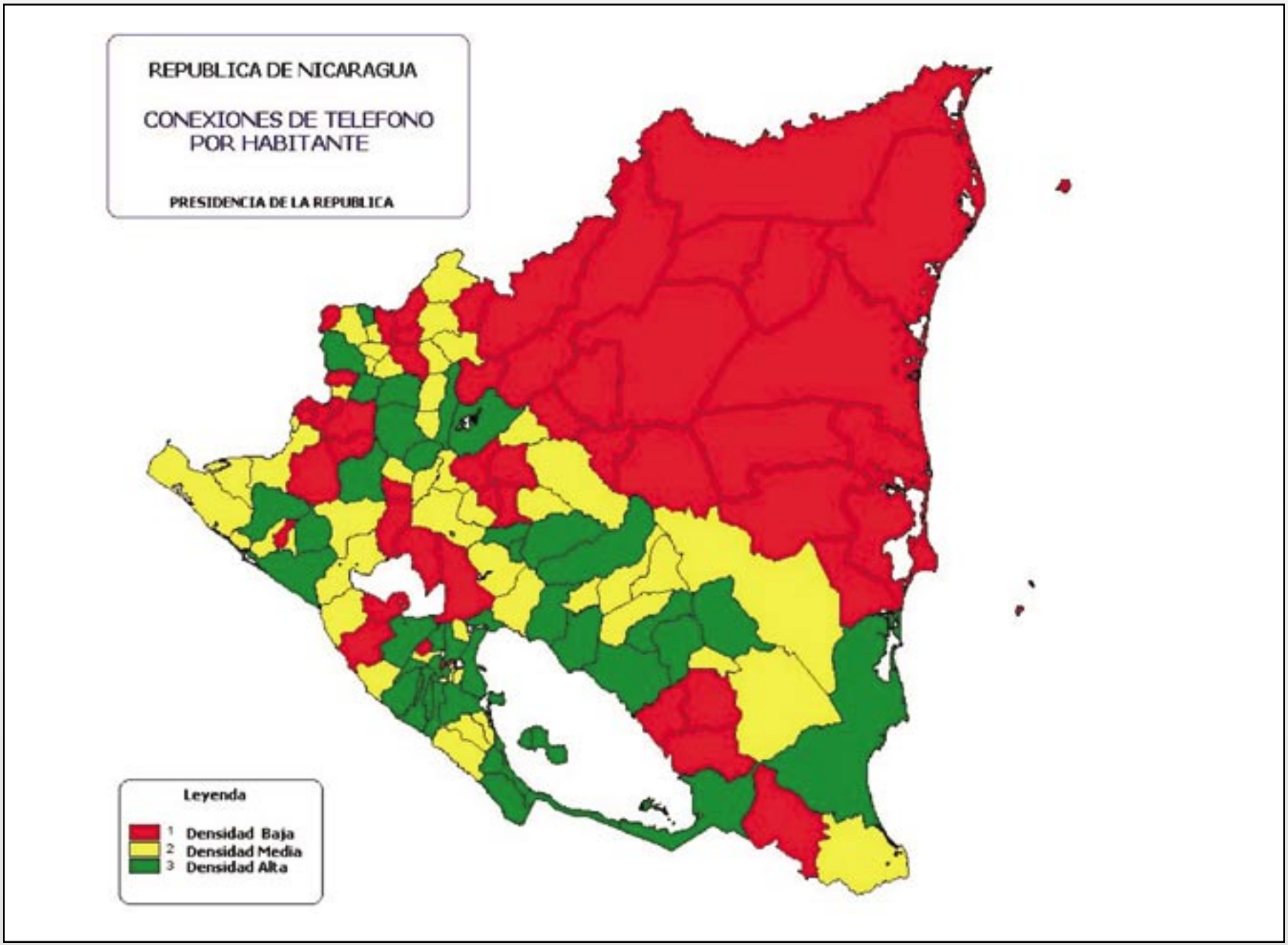
Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org



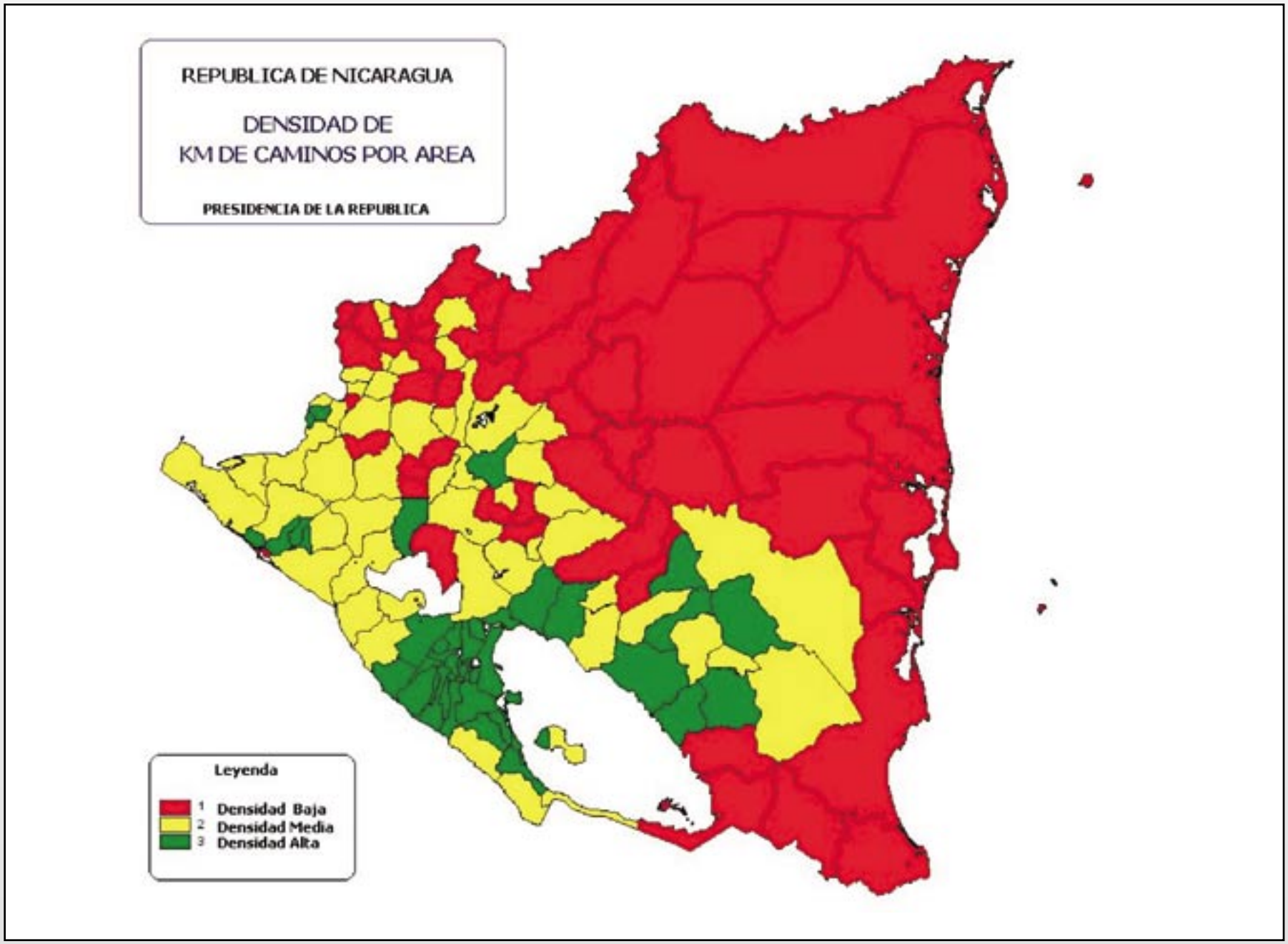
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



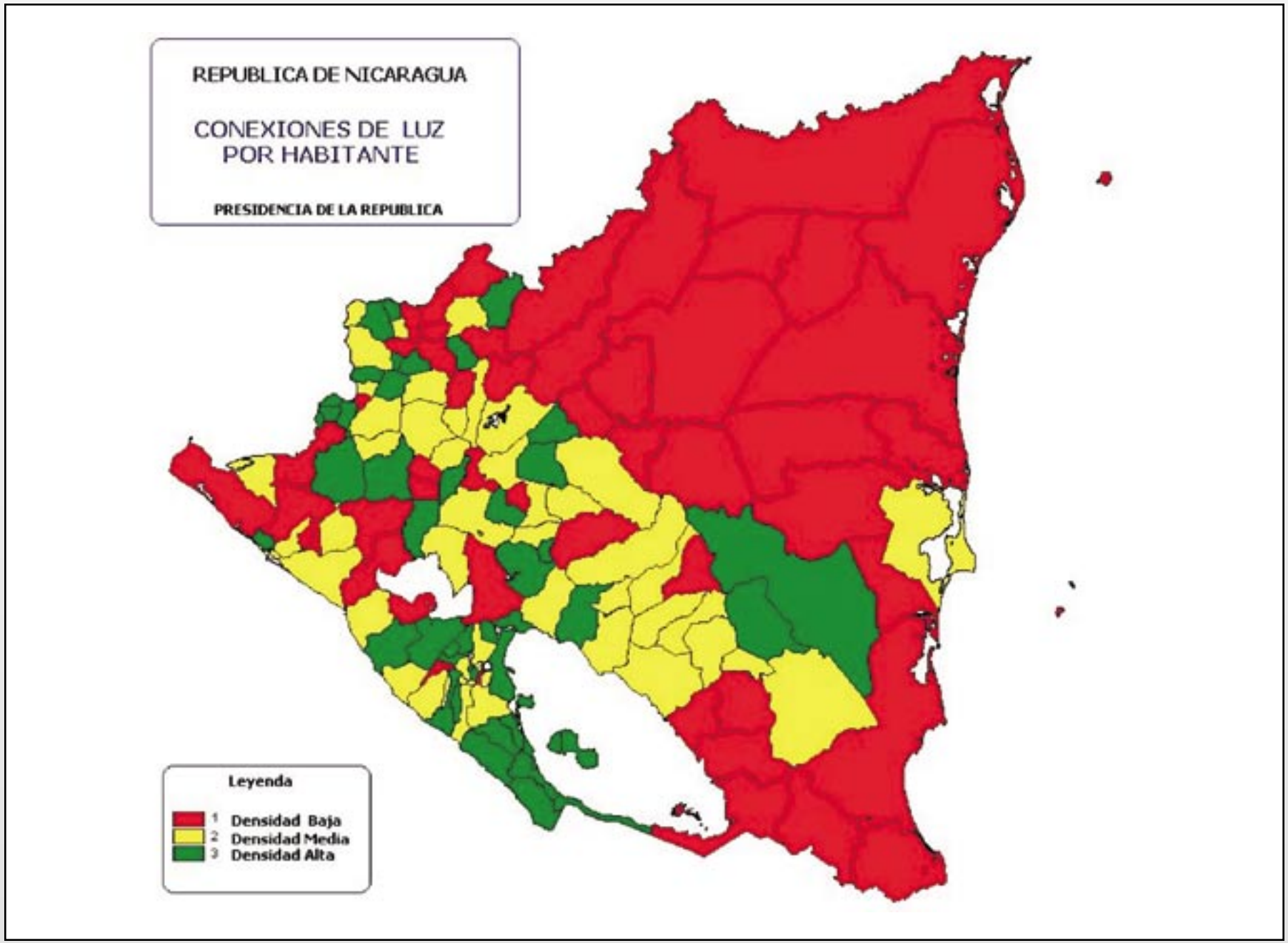
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



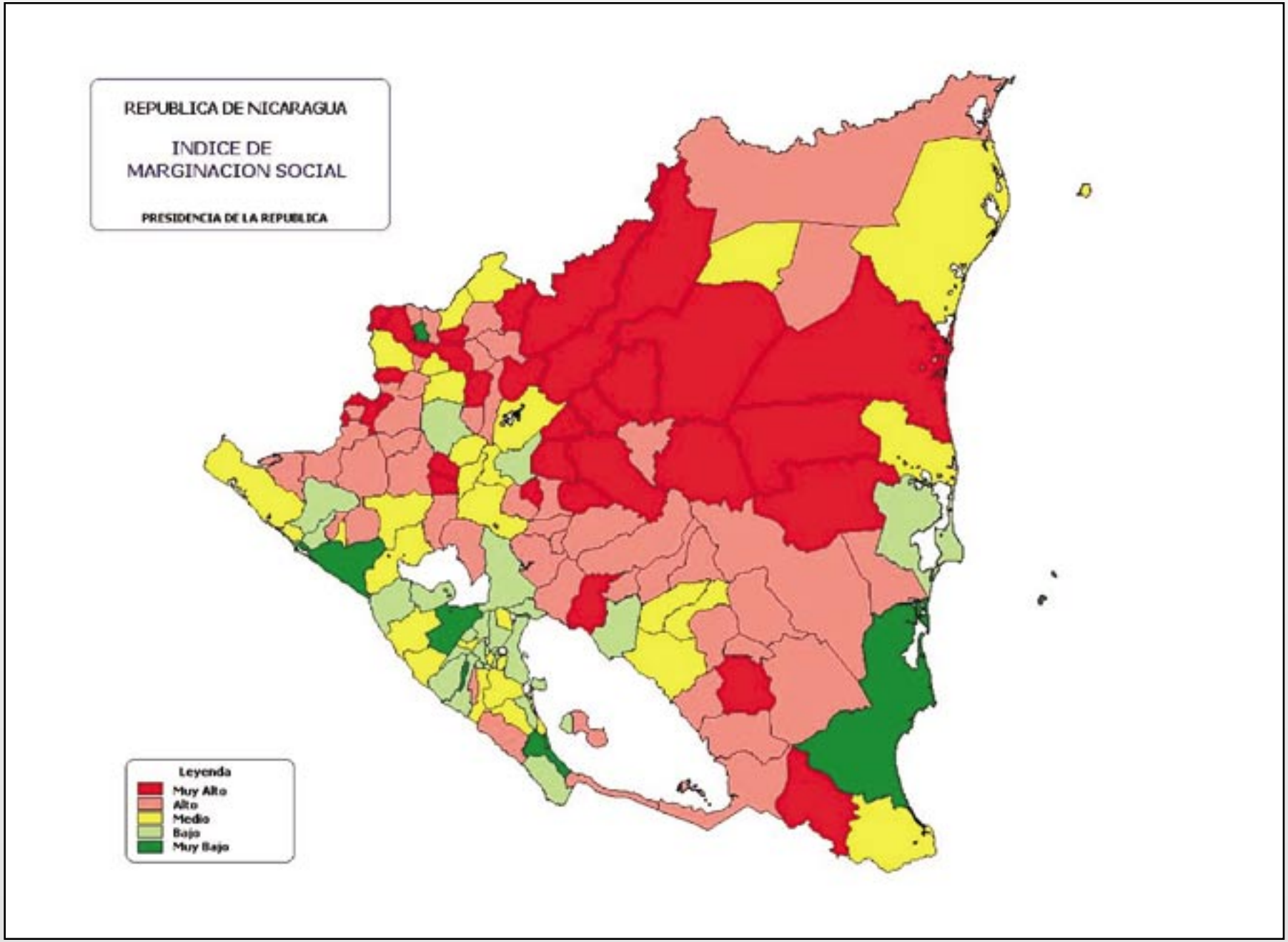
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

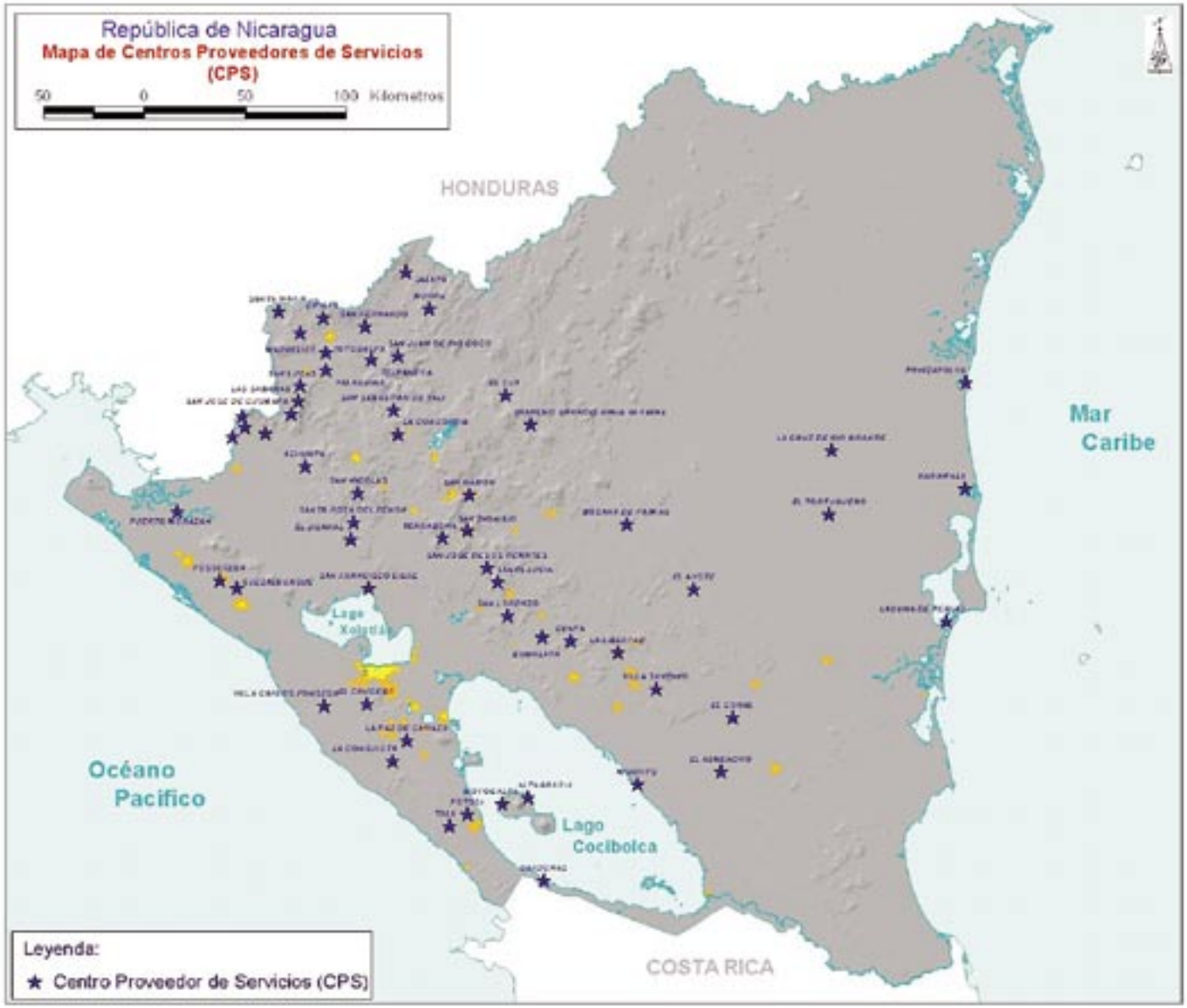


Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

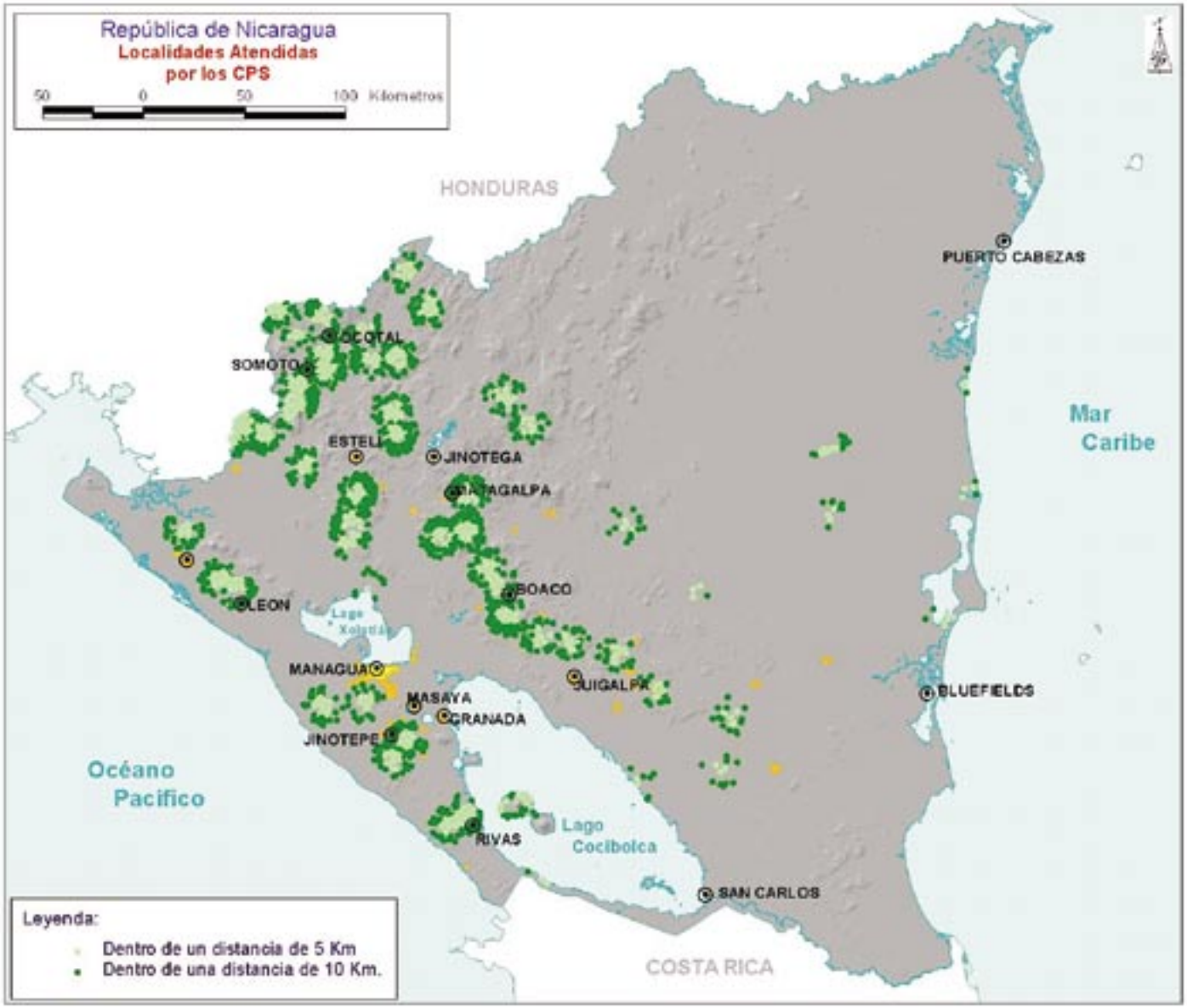


Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

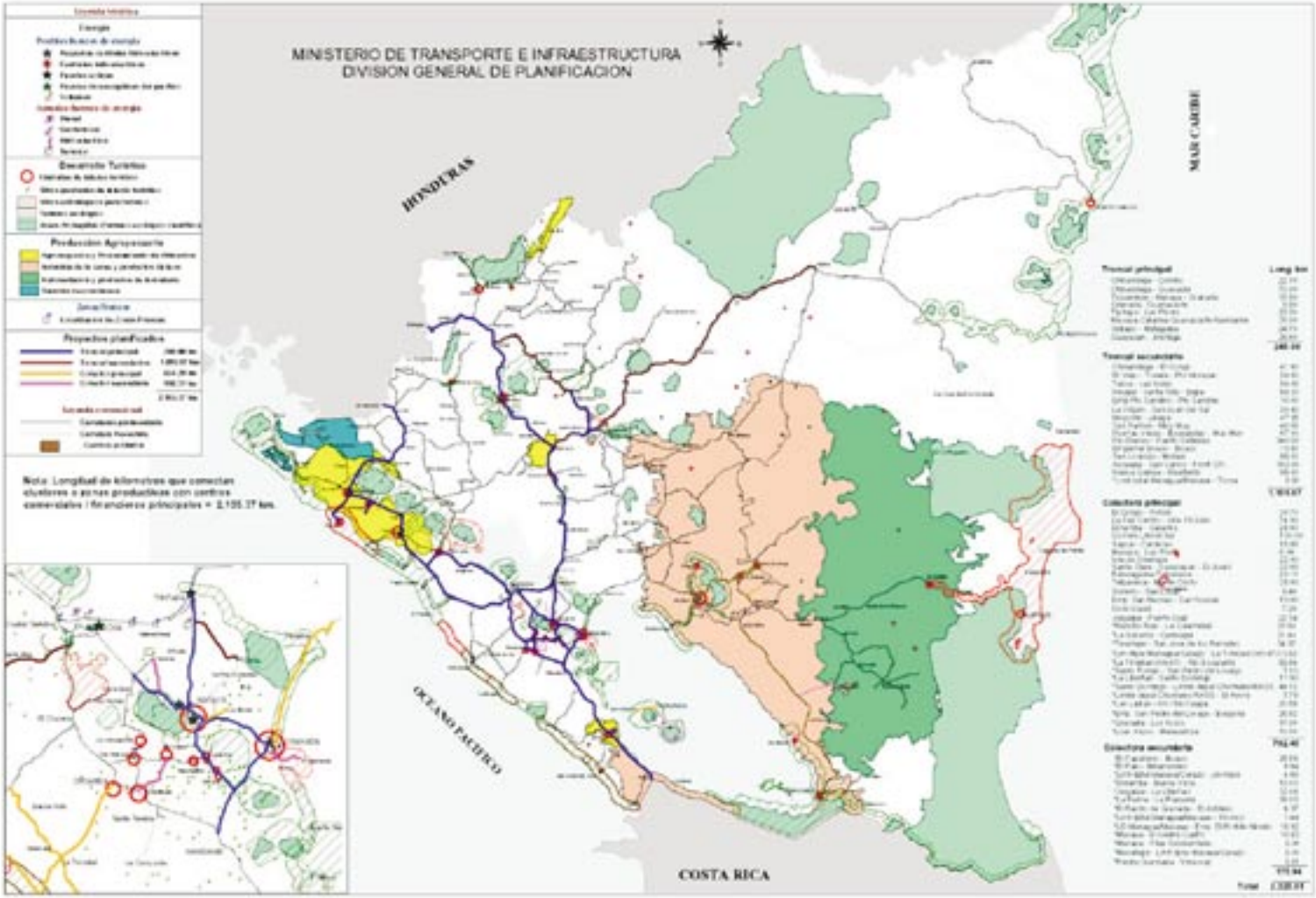
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



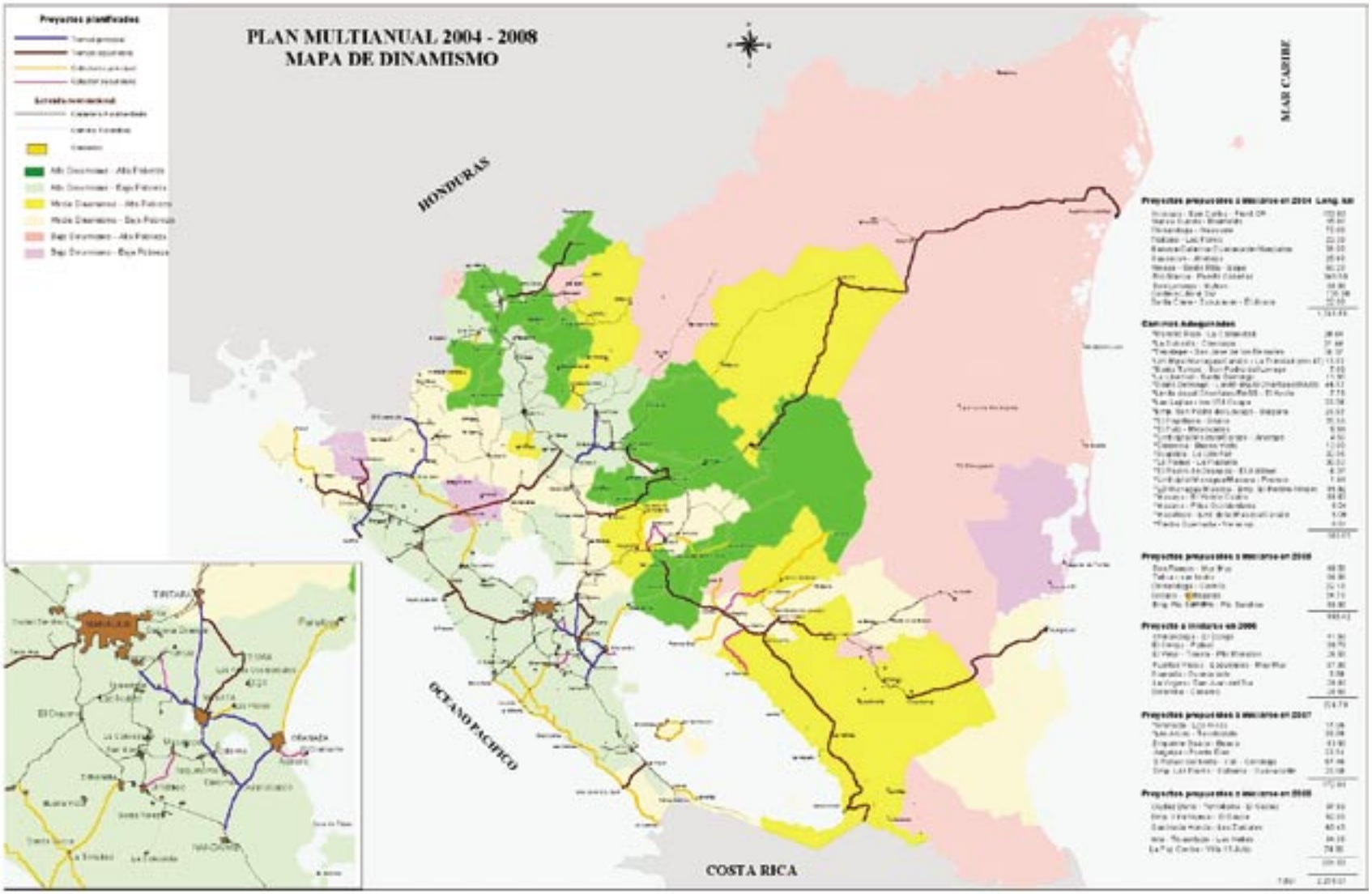
Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org



Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org



Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Anexo 3
Cartera de Proyectos

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-1.1	NOMBRE: Rehabilitación de Carretera San Lorenzo-Muhan	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: BID (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación del tramo San Lorenzo- Muhan de 88.1 kms. que forma parte de la carretera Managua-Rama, incluyendo la rehabilitación de seis(6) puentes mayores localizados en el mismo tramo; apoyo para la implementación de un Plan de Acción orientado a consolidar el FOMAV, la transformación de la Corporación de Empresas Regionales de Construcción y asistencia técnica.

UBICACIÓN:
Chontales: Juigalpa, Santo Tomás, Villa Sandino.
Boaco: San Lorenzo

COMPONENTES:
1. Rehabilitación del Tramo San Lorenzo-Muhan.
2. Apoyo al Plan de Mantenimiento Vial
3. Fortalecimiento Institucional

RESULTADOS 2004:
+ Rehabilitación de 47 kms. del tramo San Lorenzo-Muhan.
+ Generación de 618 empleos directos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Int.	RT	45.0
	AH	
	RP	
Ext.	D	
	P	126.3
TOTAL		171.3

A-1.2	NOMBRE: Rehabilitación de la Carretera Chinandega-Guasaule	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: BCIE (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación y mejoramiento de 71.98 kms. de la carretera Chinandega-Guasaule, reconstrucción de sub-base, base, carpeta asfáltica, reparación y mejoramiento de drenajes existentes.

UBICACIÓN:
Chinandega: Chinandega, El Viejo, Villa 15 de Julio, Villanueva y Somotillo.

COMPONENTES:
Rehabilitación de la carretera.

RESULTADOS 2004:
+ Rehabilitación de 35 kms.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Int.	RT	30.4
	AH	
	RP	
Ext.	D	
	P	114.8
TOTAL		145.2

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

A-1.3	NOMBRE: Mejoramiento de Caminos Rurales (Adoquinado) (No.3464)	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: B.M. (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Este proyecto es un componente del III Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras y consiste en el adoquinamiento de 360 kms. de caminos secundarios y terciarios rurales localizados principalmente en la Región I que fue devastada por el Huracán Mitch. Se ejecutará por medio de contratistas privados que restaurarán los tramos viales, dentro del derecho de vía existente con poco ningún movimiento de tierra.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia: Jalapa, Mozonte, Sn Fernando.
Rivas: Moyogalpa, Cárdenas

COMPONENTES:
+ Emp. Susucayán -Lim. Municipal San Fernando
+ Limite Municipal San Fernando-Jalapa.
+ Emp. Susucayán-Santa Clara- Fin Zona Urbana San Fernando
+ Inicio Zona Urbana San Fernando-Mozonte
+ Empalme Sapóa- Cárdenas (Tramo I y II)
+ Isla de Ometepe (Tramo I y II)

RESULTADOS 2004:
+ Adoquinado de 60 kms de caminos.
+ Generación de 238 empleos directos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Int.	RT	20.0
	AH	
	RP	
Ext.	D	
	P	104.3
TOTAL		124.3

A-1.4	Nombre: Ampliación de la Carretera Ticuantepe-Masaya-Granada	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: España (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Ampliación de 31.5 kms del tramo de carretera Ticuantepe-Masaya Granada, iniciando en el km. 14 de la carretera a Masaya en el lugar conocido como El Empalme de Ticuantepe, continúa hacia Masaya y finaliza en la ciudad de Granada. Las obras comprende la ampliación de la vía a cuatro carriles, construcción de puentes peatonales, construcción de seis rotondas y construcción de mediana con un ancho promedio de 2 metros.

COMPONENTES:
+ Diseño Final
+ Ampliación de carretera

RESULTADOS 2004:
+ Ampliación de 26 kms. del tramo Ticuantepe-Masaya.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Int.	RT	41.6
	AH	
	RP	
Ext.	D	
	P	82.4
TOTAL		124.0

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-1.5	NOMBRE: III Programa de Rehabilitación Y Mantenimiento de Carreteras (No. 3464)	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: B.M. (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación del tramo de carretera al Rama (Muhan-Rama) de 90.2 kms. y la carretera Las Piedrecitas-La Paz Centro-Izapa con el ramal a la Refinería (62.7 kms); ampliación del programa de mantenimiento rutinario por parte de las microempresas y el mantenimiento periódico de aproximadamente 600 kms por contrato; estudios, asistencia técnica y capacitación a microempresas y personal del MTI

UBICACIÓN:
Chontales, Boaco, Madriz, Estelí, Matagalpa, Chinandega, León, Nueva Segovia, Managua, Masaya, Carazo, Granada, Rivas, RAAS.

COMPONENTES:
1. Rehabilitación de carreteras: Muhan-Rama y Las Piedrecitas-La Paz Centro-Izapa.
2. Mantenimiento Periódico: 600 kms.
3. Mantenimiento Rutinario: Contratación de microempresas.
4. Adquisición de Bienes: Equipo de Transporte y de oficina.
5. Servicios de Consultoría: Estudios y Capacitación a Microempresas y Personal del MTI.

RESULTADOS 2004:
+ Mantenimiento de 18.7 kms de carretera a través del FOMAV.
+ Mantenimiento Periódico de 36.1 kms en los tramos Sébaco-Matqagalpa y Empalme de Boaco-Boaco-La Subasta. +Mantenimiento rutiranio en 2,253 kms con 36 microempresas trabajando.
+ Estudio y Diseño de los tramos Acoyapa-San Carlos y Nueva Guinea-Bluefields.
+ Generación de 921 empleos directos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	44.1
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	75.8
TOTAL		119.9

A-1.6	NOMBRE: Rehabilitación de Carretera Tipitapa-Las Flores	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: OPEP (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación del tramo de carretera Tipitapa-Las Flores de 22.5 kms., con una capa de rodado y una de ligazón de concreto asfáltico, una capa base compuesta por piedra triturada mecánicamente estabilizada. Los espesores de pavimento en la calzada serán de 8 cms. en la capa de rodado, 5 a 10 cms. en la capa de ligazón y de 15 a 30 cms. en la capa base. Construcción de cunetas longitudinales, alcantarillas o cajas, construcción de aceras y bahías para buses.

UBICACIÓN:
Tipitapa, Masaya

COMPONENTES:
Rehabilitación de carretera.

RESULTADOS 2004:
+ Rehabilitación de 22 kms de caminos.
+ Generación de 179 empleos directos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	13.7
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	52.7
TOTAL		66.4

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

A-1.7	NOMBRE: Mejoras en la Carretera Río Blanco-Puerto Cabezas	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: DANIDA (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Mejoras en los puntos más críticos de la carretera Río Blanco - Puerto Cabezas, esto incluye actividades como: Movimiento de Tierra, abra y destronque, remoción de alcantarillas, cabezales y aletones, limpieza del derecho de vía, excavación no clasificada, excavación para estructuras, reciclaje para sub-bases, relleno para alcantarillas, cunetas revestidas, vigas de concretos, mampostería y acero de refuerzo entre otras.

UBICACIÓN:
Río Blanco, RAAN

COMPONENTES:
Mejoras en puntos críticos de la carretera.

RESULTADOS 2004:
+ Mejoras en 79.5 kms de la carretera Río Blanco-Puerto Cabezas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	20.3
	AH	
	RP	
Externos	D	35.8
	P	
TOTAL		56.1

A-1.8	NOMBRE: II Programa de Rehabilitación Y Mantenimiento de Carreteras (No. 3085)	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: B.M. (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación de la carretera La Subasta - San Benito con una longitud de 25.8 kms, implementación del mantenimiento rutinario por la expansión del componente de mantenimiento de microempresas que se realiza bajo el Convenio No.2871; Desarrollo Institucional y Capacitación.

UBICACIÓN:
Managua: Managua

COMPONENTES:
Rehabilitación de Carretera: La Subasta- San Benito.
Mantenimiento Vial con Microempresas.
Desarrollo Institucional y Capacitación.

RESULTADOS 2004:
+ Rehabilitación de3.0 kms. del tramo Portezuelo-La Subasta.
+ Generación de 159 empleos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	21.7
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	27.9
TOTAL		49.6

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

A-1.9	NOMBRE: Rehabilitación de Caminos Secundarios	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: R.T	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en el mantenimiento rutinario, el cual contempla las actividades siguientes: nivelación y conformación, descapote de banco, bacheo con material selecto, mampostería y excavación común; además de obras colaterales como: limpieza y rectificación de cunetas, limpieza del derecho de vía y limpieza de alcantarillas.

UBICACIÓN:
Ciudad Antigua, Quilalí, Condega, Somotillo, Santo Tomás del Norte, San Pedro del Norte, El Sauce, Achuapa, San Francisco Libre, Villa Carlos Fonseca, San Rafael del Sur, Masaya; Tisma, Diriamba, San Juan del Sur, San José de los Remates, Teustepe, Camoapa, Juigalpa, La Libertad, Santo Domingo, El Cuá Bocay, San Sebastián de Yalí, San Rafael de Norte, Jinotega, Muy Muy, San Ramón, Río Blanco, Rosita, Siuna, San Miguelito, El Almendro y El Ayote.

COMPONENTES:
Mantenimiento de caminos

RESULTADOS 2004:
+ Mantenimiento de 460 kms. de caminos.
+ Generación de 204 empleos directos

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	48.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		48.0

A-1.10	NOMBRE: Pavimentación de carretera Guayacán-Jinotega	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: Unión Europea (D)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Elaboración de diseños y pavimentación de 28.3 kms del Camino Guayacán – Jinotega.

UBICACIÓN:
Matagalpa, Jinotega

COMPONENTES:
Estudios y diseños
Obras de construcción

RESULTADOS 2004:
+ Elaboración de Estudio y Diseño.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	5.4
	AH	
	RP	
Externos	D	31.8
	P	
TOTAL		37.2

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

A-1.11	NOMBRE: Revestimiento de Carreteras	INSTITUCIÓN: MTI	FUENTES: RT	ERCERP: No

Consiste en la realización de obras de bacheo superficial y profundo en la red vial pavimentada que aún no ha sido posible incluirlas en programas de recarpeteo y que presentan problemas.

UBICACIÓN:
Se atenderá los Dptos. Chinandega, León, Masaya, Managua, Granada, Carazo, Rivas y Boaco.

COMPONENTES:
Mantenimiento de carreteras.

RESULTADOS 2004:
+ Mantenimiento de 543 kms de carretera.
+ Generación de 281 empleos directos

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	30.7
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		30.7

A-1.12	NOMBRE: Medidas Preventivas de Desastres en las Carreteras Principales	INSTITUCION: MTI	FUENTES: Japón (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Consiste en implementar un Plan de ejecución de acuerdo al Estudio elaborado por la agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), donde reflejan los puntos críticos en los cuales se les deberá dar una inmediata atención, con el objetivo de prevenir desastres naturales.

UBICACIÓN:
Estelí, Nueva Segovia, Chinandega, Villa Nueva, Somotillo, Sébaco, Somoto.

COMPONENTES:
Ejecución de obras en puntos críticos

RESULTADOS 2004:
+ Preparar el Plan de prevención de desastres y un Manual para la reducción de vulnerabilidad en las carreteras.
+Promover los proyectos de implementación contra los desastres potenciales.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.7
	AH	
	RP	
Externos	D	23.9
	P	
TOTAL		24.6

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-1.13	NOMBRE: Proyectos Menores de Transporte Región Atlántica	INSTITUCION: MTI	FUENTES: DANIDA (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la realización de pequeños proyectos ubicados en la Región Atlántica del país, como: atracaderos, pequeños muelles, mejoramiento de caminos, etc.

UBICACIÓN:
Bluefields, Paiwas, Kukra Hill, Rosita, Puerto Cabezas, Waspán, Muelle de los Bueyes.

COMPONENTES:
Obras de construcción

RESULTADOS 2004:
+Construcción de 5 puentes peatonales.
+ Construcción de 2 muelles
+ Rehabilitación de 40 kms. de caminos
+ Construcción de 20 ml de puente vado.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.4
	AH	
	RP	
Externos	D	15.5
	P	
TOTAL		15.9

A-1.14	NOMBRE: Rehabilitación de la Carretera Panamericana (San Benito - Yalagüina - El Espino)	INSTITUCION: MTI	FUENTES: BID (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación de 204 kms de la Carretera Panamericana norte, divididos en 4 tramos: San Benito-Sébaco (69 Km); Sébaco-Estelí (42.5 Km); Estelí-Yalagüina (61 Km); Yalagüina-El Espino (31.5 Km). Además incluye un componente para el Fondo de Mantenimiento Vial, Adquisición de Equipos de oficina y Asesoría para la Unidad Coordinadora del Programa.
Para el año 2004 solamente queda el componente del FOMAV.

UBICACIÓN:
San Benito, Ciudad Darío, Sébaco, San Isidro, La Trinidad, Estelí, Condega, Ducualí, Palacagüina, Yalagüina, Somoto, El Espino.

COMPONENTES:
Rehabilitación de carretera Panamericana Norte.
Fortalecimiento Institucional
Apoyo Fondo de Mantenimiento Vial
Dotación de equipo

RESULTADOS 2004:
+ Mantenimiento de 23 kms a través del Fondo de Mantenimiento Vial.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.1
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	12.9
TOTAL		15.0

Clave: En Fuente: (D) = Donación (P) = Préstamo / **En PIP 2004:** RT = Recursos del Tesoro - AH = Alivio HIPIC - RP = Recursos Propios - D = Donación - P = Préstamo

A-1.15	NOMBRE: Mejoramiento del Camino Santa Clara-Susucayan-El Jícaro	INSTITUCION: MTI	FUENTES: BCIE (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la ejecución de obras de rehabilitación de 22 kms. del camino rural ubicado en la zona con altos niveles de pobreza como el municipio de Jalapa del departamento de Nueva Segovia.

UBICACIÓN:
San Fernando, Ciudad Antigua, El Jícaro

COMPONENTES:
Mejoramiento del camino

RESULTADOS 2004:
+ Mejoramiento de 10 kms del camino.
+ Generación de 420 empleos directos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.5
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	10.9
TOTAL		13.4

A-1.16	NOMBRE: Pavimentación Carretera Costanera (Litoral Sur)	INSTITUCION: MTI	FUENTES: BCIE, BID (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Actualización de los Diseños para la pavimentación de la carretera Costanera (Litoral Sur) con una longitud aproximada a los 130 km., la cual está situada paralela a la Costa del Pacífico, al Sur Oeste de Nicaragua, iniciando en el municipio de San Rafael del Sur, pasando por los balnearios de Masachapa, Pochomil, La Boquita, Casares, Huehuete, El Astillero, Las Salinas, continuando con Majagual, San Juan del Sur, El Ostional y finalizando en el Mojón frontera con Costa Rica.

UBICACIÓN:
San Juan del Sur, San Rafael del Sur, Diriamba, Tola.

COMPONENTES:
Actualización de Diseños
Pavimentación de carretera.

RESULTADOS 2004:
+ Actualización de Diseños.
+ Gestión de recursos con el BID para la pavimentación.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.4
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	12.7
TOTAL		13.1

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-2.1	NOMBRE: Programa Saneamiento Ambiental del Lago y Ciudad de Managua (Etapa I)	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: Alemania KFW (D) y (P), BID y FDN* (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la construcción de un sistema de colección, transmisión,
tratamiento y disposición de aguas negras, diseñado para satisfacer las necesidades inmediatas y las requeridas hasta el año 2020, iniciándose el primer paso de la recuperación del Lago de Managua.

UBICACIÓN:
Managua Cabecera Departamental.

COMPONENTES:
1- Alcantarillado Sanitario a cargo de ENACAL.
2- Saneamiento Rivera del Lago por el MINSA.
3- Monitoreo de la calidad de las aguas del Lago por INETER.

RESULTADOS 2004:
Se instalarán 4.0 km de tuberías interceptora, realizar el diseño de la segunda etapa del interceptor de tuberías de alcantarillado sanitario que comprende 5 km de líneas de impulsión, 5 estaciones, de bombeo. Beneficiará a 1.352.563 habitantes al 2020. Generará 289 empleos anual equivalentes.

* FDN: Fondo de Desarrollo Nórdico

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	15.5
	AH	
	RP	26.3
Externos	D	131.9
	P	78.2
TOTAL		251.9

A-2.2	NOMBRE: Mejoramiento del Servicio y Suministro de Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: España (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la instalación de planta potabilizadora, sub sistemas de captación, estaciones de bombeo, instalaciones eléctricas y líneas de impulsión hasta las plantas potabilizadoras, incluye obras de tratamiento, red de distribución, tanque de almacenamiento e instalación conexiones de servicio.

UBICACIÓN:
RAAS: Bluefields.

COMPONENTES:
1- Construcción de Obras de Captación.
2- Instalación de Planta desalinizadora y potabilizadora.
3- Construcción de líneas de Redes de
4- distribución.
5- Construcción de Tanques de almacenamiento.
6- Instalación de conexiones domiciliares.

RESULTADOS 2004:
Instalación de 1 plantas potabilizadora y 1,300 conexiones de servicio domiciliar de agua potable. Beneficiará a 42.750 habitantes.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	1.9
Externos	D	
	P	25.8
TOTAL		26.9

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

A-2.4	NOMBRE: Abastecimiento de Agua y Saneamiento Medio Rural de Nicaragua - Matagalpa y Jinotega.	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: Unión Europea (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
El programa contempla el aumento de la cobertura de abastecimiento de agua potable, de saneamiento básico, de capacidad de gestión, formación de comités de agua y capacitación, va dirigido a 200 comunidades con población que oscilan entre los 100 y 3,000 habitantes.

UBICACIÓN:
Jinotega: Wiwilí de Jinotega, Cúa Bocay, Santa María de Pantasma, San José de Bocay.

Matagalpa: El Tuma –La Dalia.
Nuev Segovia: Wiwilí de Nueva Segovia.

COMPONENTES:
1- Construcción de sistemas de Agua.
2- Construcción de sistemas Saneamiento Básico.
3- Desarrollo Comunitario.
4- Fortalecimiento Institucional.

RESULTADOS 2004:
Construcción de 14 miniacueductos, 39 pozos, 50 unidades sanitarias, 495 lavanderos públicos, 848 letrinas. Beneficiará a 16,805 habitantes en obras de agua y 5,905 en saneamiento, generando 69 empleos anuales equivalentes, lo que no incluye la mano de obra de la comunidad.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	3.1
	RP	
Externos	D	40.7
	P	
TOTAL		43.8

A-2.5	NOMBRE: Agua y Saneamiento en Zonas Rurales de Matagalpa.	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: Alemania KFW (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ampliación y rehabilitación del sistema de agua potable y saneamiento básico en cabeceras municipales y construcción de sistemas de agua y saneamiento básico en comunidades semi urbana y rurales.

UBICACIÓN:
Matagalpa: Sébaco, Ciudad Dario, Terrabona, Esquipulas, Muy Muy, Matigúas

COMPONENTES:
1- Ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable existentes, en comunidades rurales.
2- Construcción de obras de agua potable y saneamiento básico, para abastecer las pequeñas comunidades rurales.

RESULTADOS 2004:
Rehabilitación de sistemas de agua potable en las 6 comunidades indicadas, lo que incluye rehabilitación de 2.736 conexiones domiciliares y construcción de 48 nuevas. Beneficiará a 8,306 habitantes, generando 799 empleos anuales equivalentes.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	2.0
	RP	
Externos	D	30.9
	P	
TOTAL		32.9

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-2.7	NOMBRE: Programa Modernización de la Gestión Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: BID (P), OPEP (P).	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Comprende dos sub programas (A) De fortalecimiento empresarial y (B) sub programa de rehabilitación y expansión de servicios de agua y alcantarillado en barrios marginales de Managua.

El primero permitirá mejorar a corto plazo la situación financiera y el desarrollo operacional de las reformas sectoriales, el segundo mejorar el suministro del servicio de Agua Potable y Alcantarillado.

UBICACIÓN:
Managua: Cabecera Departamental.

COMPONENTES:
1- Rehabilitación y expansión del sistema de distribución de agua y servicio de alcantarillado sanitario.
2- Fortalecimiento empresarial.

RESULTADOS 2004:
Ampliar sistema de agua potable instalando 19 km de extensión de redes en agua potable, instalación de 24 km de redes para expansión del servicio de alcantarillado sanitario, e instalación de 3,000 conexiones domiciliares de agua potable y 3,150 de alcantarillado sanitario. Beneficiando a 16,888 habitantes en obras de agua y a 18,900 en alcantarillado.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	4.6
Externos	D	
	P	22.2
TOTAL		26.8

A-2.9	NOMBRE: Agua y Saneamiento Regiones I, V y VI.	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: UNICEF (D)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Fomentar el desarrollo de las comunidades rurales mediante la participación comunitaria en el proceso de planificación, organización, ubicación, administración y mantenimiento de las obras de letrinificación y provisión de agua.

UBICACIÓN:
BOACO: San José de los Remates, Teustepe, Santa Lucía, Boaco Cabecera, Camoapa, San Lorenzo. CHONTALES: Acoyapa, Villa Sandino, Comalapa, Juigalpa, La Libertad, Santo Domingo, San Pedro Lóbago, Santo Tomás, San Fco. de Cuapa, El Coral. MATAGALPA: Ciudad Dario, Terrabona, Muy Muy, San Ramón, Matiguás, y Matagalpa Cabecera. MADRIZ: Somoto, Palacaguina, Pueblo Nuevo, Condega, San juan. ESTELÍ: Pueblo Nuevo, Condega, San Juan de Limay, La Trinidad, San Nicolas.
NUEVA SEGOVIA: Dipilto, Jalapa.

COMPONENTES:
1- Fortalecimiento Institucional.
2- Construcción de Sistema de Agua Potable.
3- Construcción de Sistema de Saneamiento.
4- Organización Comunitaria.

RESULTADOS 2004:
Construcción de 22 miniacueductos, 103 pozos, 20 unidades sanitarias, 7 bloques escolares, Beneficiará a 18,358 personas en obras de agua y a 2,225 personas en saneamiento, generando 96 empleos anuales equivalentes, no se incluye la mano de obra de la comunidad.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	6,7
	RP	
Externos	D	12,4
	P	
TOTAL		19,1

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

A-2.11	NOMBRE: Agua Potable Regiones I, II y Central (Fase X)	INSTITUCIÓN: ENACAL	FUENTES: Suiza COSUDE (D)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la realización de obras de agua y saneamiento, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales de Nicaragua.

UBICACIÓN:
NUEVA SEGOVIA: Mozonte, Ciudad Antigua, El Jícaro, Murra, Wiwilí de N.Segovia, Santa María, Macuelizo. ESTELI: La Trinidad, San Nicolás y Esteli Intermunicipal. MADRIZ: Telpaneca, San Juan de Río Coco, San José de Cusmapa. JINOTEGA: San Sebastián de Yalí. CHINANDEGA: Santo Tomás del Norte, Cinco Pinos, San Pedro del Norte, Villanueva. LEÓN: El Jicaral, Nagarote y León Intermuniciapal.

COMPONENTES:
Construcción de obras de Agua y Saneamiento en los Deptos. de Estelí, Madriz, N. Segovia.
Construcción de obras de Agua y Saneamiento en los Deptos. de León y Chinandega.
Plan de acción de apoyo al desarrollo institucional del sub sector rural.

RESULTADOS 2004:
Construcción de 18 mini-acueductos, 168 pozos 756 letrinas y 207 puestos de agua públicos, 309 puesto de patio, Beneficiará a 5,850 habitantes en obras de agua y a 4,286 en obras de saneamiento, generará 89 empleos anual equivalente, no se incluye la mano de obra de la comunidad.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	6,7
	RP	
Externos	D	7,0
	P	
TOTAL		13,7

A-3.1	NOMBRE: Programa Híbrido de Apoyo al Sector Eléctrico	INSTITUCIÓN: ENTRESA	FUENTES: BID (P); R. del T*	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
El programa consiste en la rehabilitación y construcción de las líneas de transmisión y subestaciones del Sistema Interconectado Nacional (SIN). En la Modernización del Centro Nacional Despacho de Carga (CNDC) y del sistema de comunicaciones de dicho centro.

UBICACIÓN:
Nacional.

COMPONENTES:
Rehabilitación y construcción de líneas y subestaciones de transmisión.
Adquisición de equipo y materiales.
Construcción de la línea Momotombo –León.
Modernización del Centro Nacional Despacho de Carga (CNDC) y del sistema de comunicaciones de dicho centro.
Rehabilitación del sistema de agua de circulación de la Planta Nicaragua.

RESULTADOS 2004

* Recursos del Tesoro

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	21.5
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	112.7
TOTAL		134.2

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-3.2	NOMBRE: Rehabilitación de líneas y sub estaciones	INSTITUCIÓN: ENTRESA	FUENTES: A. GTZ; C.S ; E. R.T*	ERCERP: No
DESCRIPCIÓN: Rehabilitación del sistema de transmisión y subestaciones del Sistema Interconectado Nacional (SIN).		UBICACIÓN: Nacional.		

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
Rehabilitación del Sistema de Transmisión. Construcción de subestaciones. Suministro de materiales y equipo.	Internos	RT	18.1
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	126.9
	TOTAL		145.0

* Alemania GTZ (P); Corea del Sur (P); España (P); Recursos del Tesoro

A-4.1	NOMBRE: Programa de Electrificación Rural	INSTITUCIÓN: CNE	FUENTES: BID (P); R.T.	ERCERP: Si
DESCRIPCIÓN: Ampliación de la red de distribución de energía eléctrica en comunidades rurales. La ejecución de las obras se realiza vía licitación.		UBICACIÓN:		

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
Realización de estudio para diseño de mecanismos de promoción de proyectos de energización rural. Electrificación de comunidades rurales.	Internos	RT	25.3
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	28.3
	TOTAL		53.6

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

A-4.2	NOMBRE: Proyecto de Electrificación Rural para Zonas Aisladas (PERZA)	INSTITUCIÓN: CNE	FUENTES: BM (P); R.T.*	ERCERP: Si
DESCRIPCIÓN: La ejecución del proyecto se dará en dos fases. La primera fase se enfocará en 3 sitios fuera de la red, de los cuales 2 sitios se encuentran localizados en la región del atlántico sur, el departamento de Chontales y la RAAS y tres comunidades en la RAAN. Para los sitios se la segunda fase se han seleccionado otros sitios (7) fuera de la red que actualmente se encuentran bajo estudio.		UBICACIÓN:		

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
	Internos	RT	11.6
		AH	
		RP	
	Externos	D	21.0
		P	23.3
	TOTAL		55.9

* Recursos del Tesoro

A-4.3	NOMBRE: Electrificación Rural para Desarrollo Lechero en Boaco y Chontales	INSTITUCIÓN: CNE	FUENTES: BID (P); R.T.*	ERCERP: Si
DESCRIPCIÓN: Construcción de una red de media tensión con unidades de transformadores desde los puntos donde existen las redes distribuidoras de Unión Fenosa, hasta los sitios donde se pretenden construir los centros de acopio lechero ya predeterminados por las cooperativas lecheras de forma que puedan disponer del servicio eléctrico industrial necesario para la puesta en operación de equipos de trasiego, almacenamiento, pausterizadora y laboratorio. La ejecución de las obras se realiza vía licitación.		UBICACIÓN: Boaco y Chontales.		

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
RESULTADOS 2004	Internos	RT	2.2
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	19.6
	TOTAL		21.8

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

A-4.4	NOMBRE: Fondo de Apoyo A Redes de Organizaciones Locales, Electrificacion Rural (FAROL-ER)	INSTITUCIÓN: CNE	FUENTES: C. ACDI (D); R.T.*	ERCERP: Si
DESCRIPCIÓN: Consiste en la construcción de 278.14 kilómetros de líneas de distribución de energía eléctrica, en 22 municipios de Boaco, Chontales, RAAS y Río San Juan (163 comunidades).		UBICACIÓN:		

	PIP 2004 (C$ Mill.)	
Internos	RT	2.2
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	19.6
TOTAL		21.8

* Canadá ACDI (D); Recursos del Tesoro

A-4.5	NOMBRE: Programa de Electrificacion en Zonas Productivas Area Concesionada	INSTITUCIÓN: CNE	FUENTES: BCIE (P); R.T.*	ERCERP: Si
DESCRIPCIÓN: Consiste en la construcción de 278.14 kilómetros de líneas de distribución de energía eléctrica, en 22 municipios de Boaco, Chontales, RAAS y Río San Juan (163 comunidades).		UBICACIÓN:		

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)	
Internos	RT	0.8
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	7.9
TOTAL		8.7

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

B-5.1	NOMBRE: Programa de Reactivación Productiva Rural (PRPR)	INSTITUCION: IDR	FUENTES: BID (P); R.de Ch. (P) R. del T. *	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la rehabilitación y construcción de Infraestructura productiva, ejecución de subproyectos de apoyo a la competitividad de los agronegocios y fortalecimiento del marco institucional y legal del desarrollo rural.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Boaco, Chontales, Jinotega, Matgalpa, León y Carazo.

COMPONENTES:
Rehabilitación y construcción de infraestructura productiva.
Apoyo a la competitividad de los agronegocios.
Fortalecimiento del marco institucional y legal del desarrollo rural.

RESULTADOS 2004:

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	13.5
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	162.7
TOTAL		176.2

*BID (P) ; Republica de China (P); Recursos del Tesoro

B-5.2	NOMBRE: Desarrollo Económica Social en Waslala, Cuá-Bocay, Tuma La Dalia y Rancho Grande	INSTITUCION: IDR	FUENTES: U. E. (D)*; Recursos del Tesoro	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ejecución de actividades agropecuarias, principalmente caficultura, ganadería bovina, arroz, cacao, diversificación de cultivos, semillas, granos básicos (áreas más deprimidas), reforestación (área reserva de Bosawás), a través de mejora de las infraestructuras, crédito a la producción, comercialización y transformación, apoyo al desarrollo institucional y organizativo y a la integración de la mujer. Con enfoque de género y preservación del medio ambiente.

UBICACIÓN:
Jinotega:
Matagalpa:
RAAN:

COMPONENTES:
Mejora de infraestructura.
Crédito a la producción
Comercialización y transformación
Apoyo al desarrollo institucional y organizativo

RESULTADOS 2004:

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	8.1
	RP	
Externos	D	69.6
	P	
TOTAL		77.7

*Union Europea

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-5.3	NOMBRE: Desarrollo de la Costa del Pacífico Norte de Nicaragua	INSTITUCION: IDR	FUENTES: U. E. (D); R. del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Reforzar las estructuras organizativas (a través de las organizaciones y asociaciones de productores y resto de actores del sector público y privado). Ejecutar subproyectos para la intensificación y diversificación de la producción. Capacitación en gerencia, comercialización y mini-agroindustrias. Mejorar la infraestructura. Reforzamiento institucional a los municipios. Brindar servicios financieros rurales. Contribuir a la conservación del medio ambiente. Estudio de identificación del grupo meta género.

UBICACIÓN:
Chinandega y León.

COMPONENTES:
Mejora de infraestructura. Crédito a la producción
Comercialización y transformación
Apoyo al desarrollo institucional y organizativo

RESULTADOS 2004:
- 140 Kilómetros de camino rehabilitados
- 243 productores beneficiados con asistencia técnica agrícola.
- 162 productores beneficiados con asistencia técnica pecuaria.
- 162 productores con infraestructura productiva rehabilitada.
- 350 productores beneficiados con crédito agrícola, pecuario y pesca.
- 122 productores con infraestructura productiva pecuaria rehabilitada.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	9.8
	AH	
	RP	
Externos	D	57.5
	P	
TOTAL		67.3

*Union Europea (D); Recursos del Tesoro

B-5.4	NOMBRE: Desarrollo Económica Social en la Zona Norte y Central de Nicaragua	INSTITUCION: IDR	FUENTES: U. E. (D); R del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ejecución de actividades agropecuarias, principalmente caficultura, ganadería bovina, arroz, diversificación de cultivos, a través de mejora de las infraestructuras, crédito a la producción, comercialización y transformación, apoyo al desarrollo institucional y organizativo.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia, Madriz, León, Jinotega

COMPONENTES:
Mejora de infraestructura.
Crédito a la producción
Comercialización y transformación
Apoyo al desarrollo institucional y organizativo

RESULTADOS 2004:

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.6
	AH	
	RP	
Externos	D	44.5
	P	
TOTAL		47.1

*Union Europea (D); Recursos del Tesoro

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

B-5.5	NOMBRE: Fomento a la Producción de Granos Básicos KR-II	INSTITUCION: IDR	FUENTES: Japón-Jica (D); R. del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
El KR-II recepciona la donación de maquinaria, equipo e insumos y la remite al Programa Polos de Desarrollo (POLDES), quién a su vez entrega crédito en maquinaria, equipos, implementos e insumos agrícolas a cooperativas organizadas, a fin de que brinden servicios de mecanización al resto de productores. Ambos programas están íntimamente ligados en la canalizan la cooperación externa.

UBICACIÓN:
Nacional.

COMPONENTES:
Entrega de Insumos agrícolas
Entrega de Maquinaria y Equipo

RESULTADOS 2004:
- 286,600 unidades de insumos que beneficiarán a 13,462 productores.

*Japon-Jica (D) ; Republica de China (P); Recursos del Tesoro

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	3.5
	AH	
	RP	
Externos	D	42.1
	P	
TOTAL		45.6

B-5.6	NOMBRE: Desarrollo Local en el Departamento de Rivas	INSTITUCION: IDR	FUENTES: U. E. (D)*; Recursos del Tesoro	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ejecutará dos componentes: a) Apoyo a la infraestructura productiva y a la competitividad de los agronegocios y b) Fortalecimiento Institucional.

UBICACIÓN:
Rivas

COMPONENTES:
Desarrollo de la economía de patio.
Fortalecer los servicios financieros.
Construcción y rehabilitación de infraestructura productiva.
Conservación del medio ambiente.

RESULTADOS 2004:

*Union Europea

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	3.0
	AH	
	RP	
Externos	D	20.0
	P	
TOTAL		23.0

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-5.7	NOMBRE: Programa de Desarrollo Económico de la Zona Seca de Nicaragua (PRODESEC)	INSTITUCION: IDR	FUENTES: F FIDA (P); BCIE (P); R. del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ejecutará los siguientes componentes: Promoción de Empleos y Negocios, Financiamiento de iniciativas locales (para el desarrollo laboral y de negocios), Servicios Financieros Rurales, Fortalecimiento de Políticas e Instituciones de Desarrollo Rural y Gestión del Programa.

UBICACIÓN:

COMPONENTES:
Promoción de Empleos y Negocios
Financiamiento de iniciativas locales (para el desarrollo laboral y de negocios)
Servicios Financieros Rurales
Fortalecimiento de Políticas e Instituciones de Desarrollo Rural
Fortalecimiento Institucional

RESULTADOS 2004:

* Recursos del Tesoro

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.5
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	11.5
TOTAL		13.0

B-5.8	NOMBRE: Programa de Rehabilitación Arrocera y Desarrollo Campesina	INSTITUCION: IDR	FUENTES: Italia (D); R del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Financiamiento a pequeños y medianos productores, fomento a las actividades agropecuarias y de comercialización.

UBICACIÓN:
Chontales: El Coral.
RAAS: Nueva Guinea.
Río San Juan: El Almendro

COMPONENTES:
Entrega de crédito
Transferencia de tecnología y asistencia técnica pecuaria.
Construcción de infraestructura pecuaria
Prestación de servicios pecuarios

RESULTADOS 2004:
358 Hectáreas reforestadas.
900 productores recibieron asistencia técnica pecuaria.
12 productores recibieron transferencia de tecnologías pecuaria.
50 productores fueron beneficiados con crédito.
190 productores recibieron diversos servicios pecuarios.
290 productores con infraestructura productiva pecuaria construida.

* Recursos del Tesoro

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.7
	AH	
	RP	
Externos	D	8.0
	P	
TOTAL		9.7

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

B-5.9	NOMBRE: Manejo Sostenible de Recursos Naturales del Suroeste de Nicaragua	INSTITUCION: IDR	FUENTES: Alemania GTZ (D); R. del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en realizar una evaluación del potencial forestal de la región, identificar áreas boscosas aprovechables, evaluar las áreas protegidas en lo referente a su función y potencial ecológico, apoyar a las comunidades en la delimitación de áreas de protección hídrica, apoyar alcaldías y comisiones de medio ambiente en la planificación de ordenamiento territorial ambiental y planificación forestal.

UBICACIÓN:
Carazo: Santa Teresa.
Granada: Nandaime
Rivas: Belén

COMPONENTES:
Asistencia técnica agrícola
Capacitación a organizaciones
Protección de Recursos Naturales

RESULTADOS 2004:
944 productores beneficiados con asistencia técnica agrícola. 140 productores beneficiados con transferencia de tecnología agrícola. 225 productores con infraestructura de apoyo a la comercialización agrícola construida. 100 productores con infraestructura de apoyo a la comercialización pecuaria construida. 450 productores beneficiados con transferencia de tecnología pecuaria. 325 productores beneficiados con asistencia técnica pecuaria. 72 sistemas de riego construidos. 15 sistemas de riego rehabilitados. 444 productores beneficiados con producción en manejo de patio. 3 plantas procesadoras de productos forestales construidas, que beneficiarán a 366 productores.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.6
	AH	
	RP	
Externos	D	6.7
	P	
TOTAL		9.3

B-5.10	NOMBRE: Desarrollo Rural Integral en las Comunidades de León y Chinandega (PROCHILEON)	INSTITUCION: IDR	FUENTES: Alemania-GTZ (D); R. del T*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Apoya la gestión y coordinación municipal, desarrollo económico de las municipalidades, protección de los recursos naturales y medio ambiente, a través del asesoramiento, asistencia técnica y capacitación.

UBICACIÓN:
Chinandega: Somotillo, Santo Tomás del Norte, Cinco Pinos, San Pedro del Norte, San Francisco del Norte, Villanueva, Chinandega, Posoltega.

León: El Sauce, Achuapa, Santa Rosa del Peñón, el Jicaral.

COMPONENTES:
Fortalecimiento municipal.
Asistencia técnica
Protección de recursos naturales.
Rehabilitación de infraestructura productiva.

RESULTADOS 2004:

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.7
	AH	
	RP	
Externos	D	4.0
	P	
TOTAL		6.7

* Recursos del Tesoro

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-6.1	NOMBRE: Programa de Seguridad Alimentaria	INSTITUCIÓN: MAGFOR	FUENTES: PMA (D); Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Mejorar el acceso a los alimentos de la población muy vulnerable a fenómenos climatológicos (sequías, inundaciones, etc.), rehabilitar los recursos naturales degradados, mediante su modalidad de alimento por trabajo.

COMPONENTES:
Entrega de Alimento

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	13.2
	AH	
	RP	
Externos	D	82.7
	P	
TOTAL		95.9

B-6.2	NOMBRE: Proyecto de Tecnología Agropecuaria	INSTITUCIÓN: MAGFOR	FUENTES: BM (P); Holanda (D); FIDA (D); Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste en el desarrollo de las capacidades de las instituciones responsables de la tecnología agrícola para el desarrollo. Elaboración de estudios en áreas relacionadas a la tecnología agrícola, forestal y de recursos naturales. Establecimiento de Unidades de Información y Comunicación Rural, Investigación y Extensión Agropecuaria, Evaluación del Impacto del Proyecto.

COMPONENTES:
1. Desarrollo de la capacidad institucional.
2. Fondo Competitivo para el Sector Agrícola.
3. Sistema de Información de Tecnología Agrícola.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	9.7
	AH	
	RP	
Externos	D	37.7
	P	32.5
TOTAL		79.6

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

B-6.3	Nombre: Servicios de Sanidad Agropecuaria, Agroalimentaria y Forestal	INSTITUCIÓN: MAGFOR	FUENTES: BM BID (D); Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Ejecutará actividades que le permitan a las familias afectadas por fenómenos climatológicos, rehabilitar sus medios de subsistencia erosionados: conservación de suelos, reforestación.

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Conservación de suelos 2. Rreforestación.	Internos	RT	4.2
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	15
	TOTAL		19.2

B-6.4	NOMBRE: Programa Erradicación del Gusano Barrenador del Ganado	INSTITUCIÓN: MAGFOR	FUENTES: AID (D); Recursos del Tesoro	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Distribución de polvo matagusanos para el ganado. Capacitación de inspectores para prevenir reinfectaciones.

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Entrega de insumos 2. Asistencia Técnica 3. Prestación de Servicios Pecuarios	Internos	RT	1.9
		AH	
		RP	
	Externos	D	4.0
		P	
	TOTAL		5.9

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-6.5	NOMBRE: Fortalecimiento a las Operaciones del INTA	INSTITUCIÓN: MAGFOR/ INTA	FUENTES: BM BID BM (P); Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
El proyecto ejecutará acciones de investigación y transferencia de tecnologías. Producción de semillas, capacitación a productores multiplicadores en producción de semilla, desarrollo de un sistema nacional de semilla. Capacitación técnica. Brindar asistencia técnica a productores. Campaña de difusión referente a nuevas tecnologías. Creación de unidad de tecnología post-cosecha y desarrollo de mercado.

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Investigación y transferencia de tecnologías. 2. Producción y distribución de semillas. 3. Asistencia técnica 4. Desarrollo de mercados.	Internos	RT	13.6
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	41.7
	TOTAL		55.3

B-6.6	NOMBRE: Modelo de Atención Productiva a Pequeños Productores de Escasos Recursos (PESA)	INSTITUCIÓN: MAGFOR/ INTA	FUENTES: FAO (D); Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Crear un modelo de desarrollo agrícola de replicabilidad y expansión a otras zonas del país, a través de la implementación de riego en pequeña escala, intensificación sostenible de la producción vegetal, diversificación sostenible de la producción, análisis de limitaciones y organización campesina.

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Riego en pequeña escala. 2. Intensificación sostenible de la producción vegetal. 3. Diversificación sostenible de la producción. 4. Organización campesina.	Internos	RT	1.6
		AH	
		RP	
	Externos	D	3.0
		P	
	TOTAL		4.6

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

B-6.7	NOMBRE: Fortalecimiento para el Manejo de Cuencas y la Prevención de Desastres Naturales (FOCUENCAS)	INSTITUCIÓN: MAGFOR/ INTA	FUENTES: CATIE (D); Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Desarrollar programas de manejo participativo y más eficiente de las cuencas y uso de la tierra en beneficio de las comunidades locales y particularmente de los pequeños y medianos agricultores.

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Transferencia de Tecnología	Internos	RT	0.4
2. Protección de Cuencas		AH	
3. Capacitación		RP	
	Externos	D	3.1
		P	
	TOTAL		3.5

B-6.8	NOMBRE: Plan Maestro Manejo Forestal y Prevención de Desastres en la Zona Norte del Pacífico de Nicaragua	INSTITUCIÓN: MAGFOR/ INAFOR	FUENTES: Japón-JICA (D)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la ejecución del Estudio Piloto y la elaboración del Informe Final que incluyen el Plan Maestro sobre el Manejo Forestal para la Prevención de Desastres (P/M) y la Guía de Manejo Forestal para la Prevención de Desastres (GMF).

UBICACIÓN:
Chinandega: El Viejo-Puerto Morazán-Somotillo VillaNueva- El Realejo-Corinto-Chichigalpa-Posoltega-Chinandega (Cabecera Deptal).
León : Achuapa-El Sauce- Santa Rosa del Peñón- El Jicaral-Larreynaga-Telica-Quezalguaque-La Paz Centro-Nagarote –León (Cabecera Deptal).
Managua : San Francisco Libre

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Elaboración de estudio.	Internos	RT	0,9
2. Capacitación.		AH	
RESULTADOS 2004:		RP	
—Participación de los Gobiernos locales y Alcaldías en la Ejecución del Estudio Piloto.	Externos	D	4,1
—Mejoramiento de las técnicas de silvicultura.		P	
—Establecimiento y manejo de viveros	TOTAL		5.0
—Establecimiento de un Centro de Experimentación			

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-6.9	NOMBRE: Plan Maestro Manejo Forestal y Prevención de Desastres en la Zona Norte del Pacífico de Nicaragua	INSTITUCIÓN: MAGFOR/ INAFOR	FUENTES: Japón-JICA (D)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la ejecución del Estudio Piloto y la elaboración del Informe Final que incluyen el Plan Maestro sobre el Manejo Forestal para la Prevención de Desastres (P/M) y la Guía de Manejo Forestal para la Prevención de Desastres (GMF).

UBICACIÓN:
Chinandega: El Viejo-Puerto Morazán-Somotillo VillaNueva-El Realejo-Corinto-Chichigalpa-Posoltega-Chinandega (Cabecera Deptal).
León : Achuapa-El Sauce- Santa Rosa del Peñón- El Jicaral-Larreynaga-Telica-Quezalguaque-La Paz Centro-Nagarote – León (Cabecera Deptal).
Managua : San Francisco Libre

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Elaboración de estudio.	Internos	RT	0,9
2. Capacitación.		AH	
RESULTADOS 2004:		RP	
—Participación de los Gobiernos locales y Alcaldías en la Ejecución del Estudio Piloto.	Externos	D	4,1
—Mejoramiento de las técnicas de silvicultura.		P	
—Establecimiento y manejo de viveros	TOTAL		5.0
—Establecimiento de un Centro de Experimentación			

B-7.1	NOMBRE: Programa de Apoyo al Sector Medio Ambiente de Nicaragua.	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: D. D.(D)*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Es un programa orientado a construir capacidad en instituciones públicas claves, las cuales son responsables de velar por el uso sostenible de los recursos naturales y financiar inversiones concretas que protegerán el medio ambiente .Promoverá la descentralización del manejo de los recursos naturales, apoyará la construcción de capacidad a nivel local y la participación de la sociedad civil.

UBICACIÓN:
León –Nueva Segovia-Estelí-Jinotega-Madriz-Boaco-Carazo-Rivas-Masaya-RAAN-Río San Juan –Managua

COMPONENTES:	PIP 2004 (C$ Mill.)		
1. Apoyo Institucional (MARENA-MIFIC).	Internos	RT	7.0
2. Manejo de recursos hídricos (Rio Estelí)		AH	
3. Fondos a pequeños proyectos ambientales		RP	
4.Educación y conciencia ambiental	Externos	D	
5.Manejo de zonas de amortiguamiento (El Castillo-Bosawás) y áreas protegidas		P	15.4
RESULTADOS 2004	TOTAL		22.4
+ Terminar 30 estudios sobre políticas y manuales de procedimiento ambiental ,la realización de 2 planes graduales para el control de la contaminación industrial y la elaboración de 17 permisos ambientales.			
+ Desarrollar 20 micro- proyectos sobre reducción de la contaminación , energía doméstica, agua y saneamiento, beneficiando a 4,930 personas a nivel nacional.			

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

B-7.2	NOMBRE: Corredor Biológico del Atlántico	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: FDN*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en desarrollar e implementar una estrategia de conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos naturales en el Corredor de Biodiversidad de la Región Autónoma Atlántica de Nicaragua.

UBICACIÓN:
RAAS : Intermunicipal.
RAAN : Intermunicipal

COMPONENTES:
1 . Comunicación y Educación Pública .
2. Planificación y Monitoreo del Corredor Biológico
3. Fortalecimiento de las organizaciones indígenas.

RESULTADOS 2004
+ Elaborar 2 planes de manejo en áreas protegidas y 7 sub-proyectos de manejo de recursos naturales y la elaboración del plan estratégico de monitoreo ambiental de la Costa Atlántica y la red regional de monitoreo ambiental.
+ Asistencia técnica a comunidades indígenas beneficiando a 600 personas.
+ Elaborar 1Programa de Comunicación y Divulgación Regional .
+ Ejecutar plan operativo de las Areas de Cerro Silva y Wawashang.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.0
	AH	
	RP	
Externos	D	5.5
	P	5.2
TOTAL		12.7

B-7.3	NOMBRE: Reserva de Biósfera BOSAWAS	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: * A.GTZ A.KFW	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Protección de la Biodiversidad a través de agentes locales, fortalecimiento del cuerpo de guardabosques oficiales y voluntarios, sobre todo de las comunidades indígenas presentes en BOSAWAS.

UBICACIÓN:
RAAN: Siuna-Bonanza-Waspán-San José de Bocay.
Jinotega: Wiwilí- Cuá Bocay.

COMPONENTES:
Fortalecimiento institucional, desconcentración de la gestión administrativa y descentralización de la gestión ambiental hacia los actores.
Fortalecimiento a las estructuras locales multiétnicas, a través de capacitaciones de autogestión comunitaria y asistencia técnica.
Fomentar sistemas de producción sostenibles, principalmente en el marco de las acciones prioritarias de lucha contra la pobreza.
4. Conservación de la biodiversidad y los ecosistemas existentes.

RESULTADOS 2004
+ 1estudio de investigación en Bonanza, talleres a gobiernos municipales y auxiliares de alcaldías y comunidades indígenas sobre manejo de recursos naturales , incendios forestales, cultivos tradicionales y no tradicionales y manejo de bosques para 30,000 personas.
+ Asistencia técnica y asesoría a comunidades locales y alcaldías municipales a través de 2 eventos sobre ordenamiento territorial, que fomenten e incentiven actividades productivas sostenibles en BOSAWAS.
+ Uso y manejo de Normas del Plan de Ordenamiento Territorial y 1 estudio sobre propuesta de certificación de origen del café, cacao.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2,7
	AH	
	RP	
Externos	D	8.6
	P	
TOTAL		11.3

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-7.4	NOMBRE: Programa socioambiental y desarrollo forestal - POSAF II	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: * BID- FDN	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
El Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal-POSAF II fue concebido en el marco del Plan de Acción Forestal y de la Estrategia de Reducción a la Pobreza, orientado a mejorar el uso productivo de los recursos naturales, principalmente de pequeños y medianos productores, disminuyendo el impacto del deterioro ambiental, a través del impulso de sistemas de producción que conlleven prácticas de conservación de suelos y aumento de la productividad de los recursos naturales.

UBICACIÓN:
Matagalpa- Jinotega-Estelí-Nueva Segovia-Carazo y Managua.

COMPONENTES:
1. Manejo y uso sostenible de los recursos naturales a nivel de finca .
2. Obras Comunales para prevención y mitigación de desastres naturales.
3. Fortalecimiento y Capacitación en Manejo de Recursos Naturales.

RESULTADOS 2004
Establecer sistemas agroforestales y forestales para proteger la cuenca del Río Estelí, Río Grande de Carazo, Río Jícaro y Dipilto y cubrir 14,114 has.
+ Implementar 2 planes de manejo y 1 plan de capacitación en áreas protegidas para un total de 60 personas y cubrir 7,016 has.
+Monitorear a nivel nacional 25,000 has. de áreas protegidas.
+ 6 eventos de capacitación sobre planes de prevención de incendios forestales a 900 personas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.8
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	25.5
TOTAL		27.3

B-7.5	NOMBRE: Segundo Programa de Municipios Rurales Pro- Tierra II.	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: B.M (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
El proyecto consiste en el desarrollo de políticas nacionales sobre el fortalecimiento municipal y su descentralización, incluyendo incentivos para gestión ambiental, que a través de asistencia técnica , capacitación y recursos financieros se contribuirá a desarrollar y aplicar instrumentos descentralizados de gestión ambiental que serán aplicados por los gobiernos municipales y actores locales.

UBICACIÓN:
Chinandega-León –Chontales-Río San Juan-Managua.

COMPONENTES:
1. El Componente de "Gestión Ambiental Municipal" ejecutado por MARENA incluye tres subcomponentes: (a) descentralización de la gestión ambiental , (b) sistemas de información ambiental, y (c) Facilidad ambiental municipal (FAM).

RESULTADOS 2004
+ Elaboración de 4 estudios sobre " Costos de los instrumentos de gestión descentralizados a transferir a las Alcaldías."
+ 4 planes de acción sobre pagos por servicios ambientales y eventos de capacitación en administración ambiental tanto para delegaciones territoriales del MARENA y alcaldías a 409 personas .

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.9
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	11.0
TOTAL		13.9

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

B-7.6	NOMBRE: Programa de Reserva de Biósfera del Sureste de Nicaragua.	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: *A. A.T.E	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la conservación y protección de los recursos naturales de la Reserva de Biósfera del Sureste de Nicaragua, la que está conformada por siete áreas protegidas con un total de 7,677.10 km2, en el sureste de Nicaragua.

UBICACIÓN:
Río San Juan: El Castillo-San Juan del Norte
RAAS : Nueva Guinea

COMPONENTES:
1.Capacitación en conservación y manejo de recursos naturales .
2. Asistencia técnica en sistemas agroforestales y silvipastoriles.
3. Construcción de puestos de control

RESULTADOS 2004
+ Elaboración de 2 estudios (Plan de ordenamiento territorial ambiental y Diagnóstico de la Tenencia de la Tierra).
+ Eventos de capacitación en Manejo de recursos naturales en parcelas demostrativas a 50 productores.
+ Asistencia técnica a 99 productores sobre economía de patio, post cosecha en granos básicos y sistemas silvopastoriles.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.6
	AH	
	RP	
Externos	D	8.0
	P	
TOTAL		9.6

B-7.7	NOMBRE: Manejo de Recursos Naturales en Areas Protegidas.	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: AID-EEUU (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Proteger la biodiversidad en las áreas protegidas seleccionadas, en un modelo participativo de manejo de áreas potegidas a través de convenios entre el MARENA y ONG's ambientalistas sin fines de lucro, que requieren inversiones mínimas para sostenerse y proporcionar sitios para el incremento del ecoturismo.

UBICACIÓN:
Chinandega-León –Matagalpa –Estelí-Managua

COMPONENTES:
Comanejo de áreas protegidas por ONG´s nacionales y Gobierno.
Fortalecimiento Institucional al Sistema Nacional de Areas Protegidas(Volcán Cosigüina, Isla Juan Venado, Padre Ramos, Chocoyero-El Brujo, Cerro Musún, La Estanzuela, Las Peñitas y Salinas Grande).
Apoyo a las comunidades locales para que participen en el proceso del comanejo y actividades productivas sostenibles.

RESULTADOS 2004
+ Manejo y conservación de 34,146 has de áreas protegidas a nivel nacional.
+ Capacitación y asistencia técnica en materia de áreas protegidas y ecoturismo a Ong's. beneficiando a 3,240 personas.
+ Rehabilitación de 5 centros de visitantes en las distintas áreas protegidas , incluyendo senderos.
+ Acciones técnicas para la conservación, ,protección y acceso de uso y servicios ambientales que ofrecen las áreas protegidas,que benefician a 3,240 personas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.5
	AH	
	RP	
Externos	D	10.5
	P	
TOTAL		12.0

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-7.8	NOMBRE: Programa de Apoyo Institucional Dinamarca- Finalandia (PRO-AMBIENTE).	INSTITUCIÓN: MARENA	FUENTES: Findandia	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Fortalecer la capacidad del MARENA en el desarrollo de la gestión ambiental desconcentrada y descentralizada. Así mismo en el proceso de actualización del marco jurídico del Estado con el fin de definir funciones claras de cada de las instituciones en la descentralización y desconcentración de la gestión ambiental en Nicaragua.

UBICACIÓN:
Jinotega-Matagalpa-Estelí-Madriz-Nueva Segovia-Boaco-Chontales –Managua

COMPONENTES:
1. Desarrollo del Marco Legal de la Gestión Ambiental- Identificar leyesy otros instrumentos relevantes para la gestión ambiental y recursos naturales)
2. Desarrollo Institucional (Fortalecer la capacidad del MARENA,Ministerios Sectoriales, Consejos Regionales de la Costa Atlántica y las Municipalidades).
3. Formación de capacidades a todos los niveles.

RESULTADOS 2004
+ Elaborar 1 estudio sobre la Promoción de la Gestión Ambiental a nivel nacional.
+ 10 eventos de capacitación sobre aplicación del marco jurídico ambiental a 18,023 personas a nivel nacional
+ Realizar acciones para el control de la contaminación a nivel nacional para regular y dar seguimiento a actividades que provocan daños al ambiente generado por industrias, beneficiando a una población de 38,445 personas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.2
	AH	
	RP	
Externos	D	3.9
	P	
TOTAL		5.1

B-8.1	NOMBRE: Apoyo a la Innovación Tecnológica en Nicaragua.	INSTITUCIÓN: MIFIC	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Esta integrado por dos componentes:
1- Pilotos para eliminar obstáculos a la oferta y demanda (Fondo de financiamiento compartidos y terciarización financiera)

2- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación (SNI)

UBICACIÓN:
Boaco, Chontales, Nueva Guinea, Rivas, Granada, Masaya, Carazo, Managua, León, Chinandega, Matagalpa, Jinotega, Nueva Segovia y Estelí.

COMPONENTES:
1- Pilotos para eliminar obstáculos a la oferta y demanda (Fondo de financiamiento compartidos y terciarización financiera)
1-1 Fondos orientados a la oferta
1-2 Fondos orientados a la Demanda
2- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación (SNI)
2-1 Fortalecimiento del CONICYT y la Dirección de Tecnología, Normalización y Metrología.
2-2 Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación
2-3 Red piloto de facilitadores tecnológicos.

RESULTADOS GLOBALES:
Organización de clusters, implantación de metodologías y actividades conexas a nivel nacional (Café, Turismo, Lácteos, Manufactura ligera, Textiles- vestuarios)
Elaboración de Leyes y el marco legal.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	6.3
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	24.3
TOTAL		30.6

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

B-8.2	NOMBRE: Proyecto de Competitividad, Aprendizaje e Innovación.	INSTITUCIÓN: MIFIC	FUENTES: BM (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Su finalidad es poner en prueba las sociedades mixtas para desarrollar consenso respecto a los problemas relacionados con el sector empresarial. Llevar a cabo pilotos de los servicios de desarrollo empresarial basados en la informática y buscar formas efectivas para aumentar la participación del sector privado en las reformas claves de las políticas comerciales.

UBICACIÓN:
Managua, Chontales, Jinotega, Matagalpa, Chinandega, Granada, Masaya y León.

COMPONENTES:
A) Desarrollo de aglomerados y servicio de desarrollo empresarial basados en la informática: 1- Suministro de Asistencia Técnica para las organizaciones de nuevos aglomerados 2- Asistencia técnica y bienes para desarrollar un centro de desarrollo empresarial.
B) Reforma piloto de políticas de competitividad. 1- Plan de acción para reformar sistema público de capacitación de INATEC. 2- Aumentar la capacidad del MIFIC. 3 - Mejorar la estrategia de inversión extranjera y las actividades de promoción del MINREX y del CEI mediante el suministro de asistencia técnica y capacitación. 4 - Suministro de bienes y asistencia técnica (Registro Mercantil)
C) Gestión del Proyecto.

RESULTADOS GLOBALES:
El aprendizaje resultante del proyecto tendría: 1) En las actividades de los aglomerados y la entrega de servicios a través de los centros de desarrollo empresarial, en Masaya y San Juan de Oriente. (1.000 MYPES). 2) Mejor del ambiente empresarial, a través de ensayos de los enfoques para fortalecer las instituciones asociadas y fomentar la participación del sector privado. (300 empresas)

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.6
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	21.3
TOTAL		23.9

B-8.3	NOMBRE: Programa de Transformación Productiva. (Fase I).	INSTITUCIÓN: MIFIC	Fuentes: BCIE (P), Inglaterra, Japón y PNUD, (D).	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Comprende dos fases, esta primera fase del plan de acción de corto plazo se inicia con el proceso de transformación productiva en un grupo de productores seleccionados, el que se aplicarán instrumentos de capacitación gerencial, asistencia financiera y organizacional, multiplicando su validación a otros grupos del mismo sector y otros sectores con una duración de 12 meses.

UBICACIÓN:
Managua, Granada, Masaya y Chontales.

COMPONENTES:
1- Selección de los productores seleccionados (Grupo Meta).
2- Capacitación Gerencial.
3- Asistencia financiera y organizacional.

RESULTADOS GLOBALES:
Calidad de los productos para ingresar y mantenerse en los mercados nacionales como internacionales.
Generación de ingresos.
Equidad de genero.
Equidad social.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.4
	AH	
	RP	
Externos	D	2.4
	P	1.3
TOTAL		4.1

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-8.4	NOMBRE: Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior en Nicaragua.	INSTITUCIÓN: MIFIC	FUENTES: BID (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Consiste en mejorar la gestión pública del comercio exterior de Nicaragua con participación activa del sector privado, a través del fortalecimiento de la capacidad de formulación, negociación y aplicación de una política efectiva de comercio exterior, de promoción de exportaciones, mejoramiento de la competitividad y atracción de inversiones.

UBICACIÓN:
Nacional.

COMPONENTES:
1- Fortalecimiento de la gestión en negociaciones comerciales, aplicación y administración de acuerdos.
2- Fortalecimiento de la capacidad técnica para promoción de las exportaciones y atracción de inversiones.
3- Diseño y puesta en marcha de una estrategia de consulta, difusión y participación.

RESULTADOS GLOBALES:
Crecimiento económico y la generación de más empleo.
Aumento en las exportaciones, competitividad e inversiones.
Impacto positivo sobre la capacidad del país en las áreas de negociación, aplicación de acuerdos comerciales y de gestión del comercio exterior.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	3.2
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	17.9
TOTAL		21.1

B-8.7	NOMBRE: Fomento a la Inversión Privada y Mejora Regulatoria.	INSTITUCIÓN: MIFIC	FUENTES: BID (P)	ERCERP: No

DESCRIPCIÓN:
Consiste todo un proceso de facilitación de inversiones con un sistema de atención y tramitación simplificada, a través de una ventanilla única de inversiones (VUI), su guía de servicios y la propuesta del marco jurídico administrativo.

UBICACIÓN:
Managua: Cabecera Departamental (primera etapa)

Departamentos priorizados (segunda etapa)

COMPONENTES:
1- Marco legal
2- Unificación en un punto focal los trámites que se realizan en tres instituciones del estado, a una ventanilla única de Inversiones.
3- Fortalecimiento Institucional.

RESULTADOS GLOBALES:
Minimización de costos de transacción.
Acceso al sistema informativo.
Marco legal que impulse el desarrollo de una economía de mercado.
Marco jurídico administrativo que regule la actividad económica.
Incremento sostenible en el nivel de exportaciones.
Incremento de la inversión privada.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	3.7
TOTAL		4.7

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

B-9.1	NOMBRE: Red Meteorológica Automática de Seguimiento a la Sequía en Tiempo Real	INSTITUCION: INETER	FUENTES: Unión Europea (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Se pretende mejorar la red meteorológica existente en 8 departamentos del país, ampliando la cobertura espacio temporal de ésta, mediante la adquisición e instalación de 15 estaciones automáticas y una estación terrena vía satélite para la recepción de la información generada por dichas estaciones.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia, Madríz, Estelí Managua, Carazo, Rivas, León Chinandega

COMPONENTES:
Equipo: Adquisición e instalación de estaciones automáticas.

RESULTADOS 2004:
+ Instalación de 15 estaciones meteorológicas automáticas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	3.2
	P	
TOTAL		3.2

B-9.2	NOMBRE: Mitigación y Prevención de Georiesgos en Nicaragua y Centroamérica	INSTITUCION: INETER	FUENTES: Alemania (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la implementación de un Sistema de Información Geográfico (SIG), que maneje y analice información relativa al Georiesgo en la Región Centroamericana, utilizando como herramienta de análisis los programas Arc View y Arc Info y como resultado proveer de información básica a los organismos Gubernamentales y No Gubernamentales, así como a la población en general, para aplicar medidas efectivas de prevención y mitigación en este tipo de desastres.

UBICACIÓN:
Managua, pero con cobertura nacional.

COMPONENTES:
Sistema de Información Geográfico: Elaboración del sistema.

RESULTADOS 2004:
+ Sistema de Información Geográfico en funcionamiento.
+ Beneficiarios, 820,000 personas

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.3
	AH	
	RP	
Externos	D	2.3
	P	
TOTAL		2.6

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

B-9.3	NOMBRE: Fortalecimiento de la Capacidad de Monitoreo Hidrológico contra Inundaciones (PRRAC)	INSTITUCION: INETER	FUENTES: Unión Europea (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Se pretende mejorar la capacidad de monitoreo hidrológico de ríos mediante la construcción e instalación de 2 estaciones meteorológicas principales automáticas, 12 estaciones climatológicas automáticas y 4 estaciones climatológicas telemétricas.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia: Jalapa, Quilalí.
Boaco: Cabecera Departamental y San José de los Remates.
Managua: Cabecera Departamental y El Crucero.
Matagalpa: Cabecera Departamental y San Isidro.
R.A.A.N.: Siuna.
R.A.A.S: El Rama, La Cruz de Río Grande y Corn Island..

COMPONENTES:
Construcción: Estaciones

RESULTADOS 2004:
+ Construcción e instalación de 18 estaciones.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.4
	AH	
	RP	
Externos	D	2.1
	P	
TOTAL		3.5

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-10.1	NOMBRE: Programa de Infraestructura INIFOM/FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: BM (P), BID (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Construcción de instalaciones deportivas, reparación, ampliación y reemplazo de mercados, rastros, cunetas y andenes, así como el revestimiento de calles y construcción de obras de drenaje.

UBICACIÓN:
BOACO: Boaco, San Lorenzo. CARAZO: La Paz Carazo, San Marco. Chontales: Juigalpa, La Libertad. ESTELÍ: Estelí. GRANADA: Granada. JINOTEGA: San Rafael del Norte, San José de Bocay. León: Achuapa, La Paz Centro. MANAGUA: Managua, Ciudad Sandino, Tipitapa. MASAYA: Masaya, Niquinohomo, La Concepción, Masatepe. MATAGALPA: San Ramón, San Isidro, Tuma-La Dalia, Matagalpa, Ciudad Darío, Matiguás. NUEVA SEGOVIA: Ocotal. RAAN: Waspán, Puerto Cabezas, Siuna.

COMPONENTES:
1. Construcción.
2. Reemplazo
3. Reparación o ampliación.

RESULTADOS 2004:
+ 18,000 m.l de drenaje pluvial.
+ Reemplazo de 1 mercados municipales.
+ Remplazo de 1 estadio.
+ Ampliación de 1 mercado.
+ Rehabilitación de Edificio.
+ 96 Obras Viales.
+ Construcción de 713 ml de andenes y cunetas.
+ Construcción de 11 Canchas deportivas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	7.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	78.6
TOTAL		85.6

C-10.2	NOMBRE: Programa de Infraestructura MINSA/FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: KFW (D), UE (D),BM (P), BID (P), OPEP (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste todo un proceso de facilitación de inversiones con un sistema de atención y tramitación simplificada, a través de una ventanilla única de inversiones (VUI), su guía de servicios y la propuesta del marco jurídico administrativo.

UBICACIÓN:
RAAN: Puerto Cabezas. RAAS: Muelle de los Bueyes. Boaco: Camoapa. Chontales: S. Pedro de Lovago, Sto Domingo, Villa Sandino. Estelí: Condega, Estelí, La Trinidad. Jinotega: S. Sebastián de Yalí, Sta. María de Pantasma, Wiwilí. León: Achuapa. Madriz: Las Sabanas, S. José de Cusmapa, S. J. de Río Coco, Somoto, Totogalpa. Matagalpa: El Tuma-La Dalia, Esquipulas, Matagalpa, Rancho Grande, San Ramón. Nueva Segovia: El Jícaro, Jalapa, Macuelizo, Murra, Quilalí, S. Fernando. Río San Juan: S. Carlos, S. Miguelito.

COMPONENTES:
1. Construcción.
2. Reemplazo.
2. Reparación o ampliación.
3. Mantenimiento Preventivo.

RESULTADOS 2004:
+ 6,886 Letrinas.
+ 4 reemplazo de un Centro de Salud.
+ reemplazo de 1 Puestos de Salud.
+ 15 Ampliación de un Puesto de Salud.
+ 10 Ampliación de un Centro de Salud.
+ Mantenimiento preventivo de puestos de salud.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	7.5
	AH	
	RP	
Externos	D	10.7
	P	29.8
TOTAL		48.0

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-10.3	NOMBRE: Programa de Infraestructura MECD/FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: KFW (D), BM (P), BID (P), OPEP (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Construcción, reparación, ampliación, reemplazo de escuelas, institutos, así como su mantenimiento preventivo y el suministro de mobiliario y equipo básico en los niveles de primaria y preescolar.

UBICACIÓN:
Boaco: Camoapa, Villa Sandino, Boaco. RAAN: Waslala, Waspán, Puerto Cabezas. RAAS: Laguna de Perlas, El Rama Chontales: San Pedro de Lovago. Estelí: La Trinidad, Estelí, San Nicolás Jinotega: Jinotega. León: León. Managua: Managua, Tipitapa. Matagalpa: Ciudad Darií, Terrabona, Tuma-La Dalia, Matagalpa, Matiguás, Río Blanco. Nueva Segovia: Ocotal El Jícaro, Jalapa, Murra. Rivas: Potosí, San Jorge. Madriz: Las Sabanas, S. José de Cusmapa, S. J. de Río Coco, Somoto, Totogalpa, Pueblo Nuevo.

COMPONENTES:
1. Construcción.
2. Ampliación o Reemplazo.
3. Dotación de Mobiliario y equipos básicos

RESULTADOS 2004:
+ 209 Escuelas.
+ 26 Institutos de Secundarias
+ Dotación de 61 mobiliarios para docentes.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	12.7
	AH	
	RP	
Externos	D	38.6
	P	41.7
TOTAL		93.0

C-10.4	NOMBRE: Programa de Infraestructura ENACAL/FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: UE (D), BM (P), BID (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Reparación, ampliación y construcción de obras de toma, tanques de almacenamiento, obras de aducción, conducción y distribución en zonas rurales y urbanas marginales.

UBICACIÓN:
RAAN: Bonanza, Rosita, Siuna.Boaco: Teustepe. Carazo: Diriamba. Chinandega: El Realejo Chontales: La Libertad, San Pedro de Lovago, Santo Domingo, El Coral. Estelí: Estelí. Jinotega: Cua Bocay, Jinotega, La Concordia, San Rafael del Norte, San Sebastián de yalí, Santa María de Pantasma, Wiwilí.León: El Sauce. Madriz: Somoto, Totogalpa. Matagalpa: El Tuma - La Dalia, Esquipulas, Muy Muy, Rancho Grande, San Dionisio. Nueva Segovia: Jalapa, Quilalí. Rivas: Belén, Tola.Río San Juan: San Carlos.

COMPONENTES:
1. Construcción.
2. Reparación o ampliación.
3. Capacitación en salud básica preventiva y técnica para los operadores de los sistemas.

RESULTADOS 2004:
+ 10 Ampliación de Sistemas de A.P
+ 6 Sistemas de A. P.
+ 18 Ampliaciones de Miniacueductos.
+ 718 Letrinas.
+ 344 Pozos.
+ 43 subproyectos de agua y saneamiento (Que incluyen construcción de pozos y letrinas+ Capacitación a 2,205 personas).

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	7.9
	P	61.6
TOTAL		69.5

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

C-10.5	NOMBRE: Proyecto de Infraestructura Socioeconómica	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: JAPON (D), BM (P), BID (P)	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Financiar proyectos de infraestructura productiva y asistencia técnica a los productores.		UBICACIÓN: A nivel nacional.		

COMPONENTES:
1. Financiamiento de proyectos de Infraestructura productiva.
2. Asistencia técnica a Productores.

RESULTADOS 2004:
+ Beneficiar a un total de 8,801 personas con el financiamiento y asistencia técnica a proyectos de infraestructura social productiva.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.6
	AH	
	RP	
Externos	D	4.1
	P	5.2
TOTAL		9.9

C-10.6	NOMBRE: Desarrollo Institucional FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: JAPON (D), EU (D), BM (P), BID (P)	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Conjunto de proyectos dirigidos a fortalecer las capacidades locales e institucionales.		UBICACIÓN: A nivel nacional.		

COMPONENTES:
1. Fortalecimiento de Capacidades locales e institucionales.

RESULTADOS 2004:
+ Gestión y manejo del Programa de Inversión en 152 municipios.
+ Ejecución del Programa de fortalecimiento institucional del FISE y del programa de capacitación para garantizar la contratación y ejecución de los proyectos del FISE.
+ Garantizar sistema automatizado en 60 municipios del país.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	61.6
	AH	
	RP	
Externos	D	0.9
	P	34.7
TOTAL		97.2

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-10.7	NOMBRE: Fortalecimiento de las Capacidades Locales / FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: KFW (D), BM (P), BID (P)	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Conjunto de Proyecto de Infraestructura social, servicios básicos, y acciones de fortalecimiento de capacidades locales e institucionales.		UBICACIÓN: A nivel nacional.		

COMPONENTES:
1. Identificación, priorización, ejecución y sostenibilidad.
2. Fortalecimiento de Capacidades locales e institucionales.

RESULTADOS 2004:
+ Descentralización de funciones en 60 municipios.
+ Incremento de la capacidad para mejorar proyectos de inversión en 152 municipios.
+ Contratación y ejecución de 750 proyectos priorizados por las Alcaldías en sus Planes de Inversión Municipal.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	6.0
	P	34.4
TOTAL		40.4

C-10.8	NOMBRE: Programa de Desarrollo Local en la Costa Atlántica	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Programa de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales e instituciones de gobierno en la Costa Atlántica.		UBICACIÓN: RAAS y RAAN		

COMPONENTES:
1. Fortalecimiento regional y municipal.
2. Inversiones locales.
3. Intervenciones innovadoras en salud y educación.

RESULTADOS 2004:
+ Capacitación y promoción de 610 personas en salud.
+ Dotación de Equipamiento médico básico en las 140 instalaciones de salud existentes (106 RAAN y 34 RAAS).
+ Rehabilitación de 2 centros de salud, 2 casa base.
+ Ampliación de 1 puesto de salud.
+ Reparación de 1 puesto de salud.
+ Ejecución el plan de Supervisión escolar en las instalaciones educativas existentes.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	11.7
TOTAL		12.7

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-10.9	NOMBRE: Programa de Infraestructura MIFAMILIA/FISE	INSTITUCIÓN: FISE	FUENTES: KFW (D), BM (P), BID (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Construcción o reemplazo de Centros de Desarrollo Infantil, Comedores. Generalmente asociados con proyectos de mobiliario, capacitación y huertos familiares.

UBICACIÓN:
Managua: Ciudad Sandino.
Nueva Segovia: Mozonte.
Madriz: Totogalpa.
Estelí: La Trinidad.
Boaco: San Lorenzo.
Jinotega: Wiwilí, Jinotega.

COMPONENTES:
1. Construcción.
2. Reemplazo.

RESULTADOS 2004:
+ Construcción de un Centro de Estimulación Temprana.
+ Reemplazo de 8 Comedores Infantiles.
+ Ampliación de Centro de Desarrollo Infantil.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	0.4
	P	6.4
TOTAL		6.8

C-11.1	NOMBRE: Programa de Educación Básica, Aprende II	INSTITUCION: MECD	FUENTES: Banco Mundial (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Construye preescolares comunitarios, viviendas para maestros, rehabilita y reemplaza escuelas, financia becas para estudiantes, brinda capacitación e incentivos, desarrolla e implementa el Sistema Nacional de Evaluación (SNE), Sistema Integrado de Información Gerencial y sistema de supervisión educativa, entrega materiales educativos y financia proyectos para promover actividades extracurriculares.

UBICACIÓN:
Departamentos: Nueva Segovia, Madriz, Estelí, León, Chinandega, Managua, Masaya, Carazo, Granada, Rivas, Boaco, Chontales, Jinotega, Matagalpa, RAAN, RAAS, Río San Juan

COMPONENTES:
Expansión del acceso y cobertura
Fortalecimiento y modernización institucional
Mejoramiento en la calidad de la educación

RESULTADOS 2004:
Construcción de 60 aulas de preescolar
becas a alumnos de primaria,
campañas educativas, capacitación a consejos escolares, funcionarios y educadorers voluntarios.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	21.6
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	57.1
TOTAL		78.7

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-11.3	NOMBRE: Programa de Nutrición Escolar (PINE)	INSTITUCION: MECD	FUENTES: PMA (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Proporciona un desayuno o merienda escolar con el fin de suplir parte de las necesidades diarias de nutrientes vitales a niños que estudian en los centros educativos del estado en las modalidades de preescolar formal, primaria regular y multigrados de las zonas más pobres del país.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Chinandega, León, Managua, Chontales, Boaco, Jinotega, Matagalpa, RAAN, RAAS

COMPONENTES:
Entrega de alimentos
Capacitación

RESULTADOS 2004:
Entrega de complemento alimenticio a 224,689 alumnos en 2,878 escuelas

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	17.0
	AH	
	RP	
Externos	D	41.9
	P	
TOTAL		58.9

C-11.4	NOMBRE: Preparación del Programa de Reforma Educativa (PPRE)	INSTITUCION: MECD	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Entrega incentivos a centros autónomos, a la demanda escolar y a docentes empíricos para motivar su profesionalización; especializa docentes con título de primaria que atienden educación preescolar, entrega paquetes pedagógico-didácticos a preescolares; prepara y capacita para el nuevo diseño curricular de secundaria, fortalece el Sistema Gerencial de Información del MECD y promueve el uso de tecnología informática en centros de secundaria y primaria.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Chinandega, León, Managua, Chontales, Jinotega, Matagalpa, RAAN, RAAS, Rivas, Río San Juan, Boaco

COMPONENTES:
Contribución al Fondo Social Suplementario
Educación preescolar
Diseño de la reforma de la educación secundaria
Uso de tecnología educativa en modalidades alternativas de educación

RESULTADOS 2004:
Incentivos a 315 Centros Autónomos y a 50 maestros empíricos de secundaria, capacitación a 1,619 docentes.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	7.6
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	47.9
TOTAL		55.6

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-11.7	NOMBRE: Fortalecimiento a la Educación Bilingüe Intercultural en la Costa Atlántica, (FOREIBCA-FASE II)	INSTITUCION: MECD	FUENTES: Finlandia (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ejecuta un plan de transformación curricular para la formación docente de la EIB, capacita a formadores y metodólogos del Programa de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI), entrega incentivos al desempeño, fortalece los centros de aplicación pedagógica, dota de equipos y materiales al PEBI, apoya la ejecución del Plan de Desarrollo Curricular del Tercer Nivel de Preescolar y la Educación Intercultural Bilingüe.

UBICACIÓN:
RAAN: Waspán, Rosita, Puerto Cabezas, Bonanza
RAAS: Bluefields, Laguna de Perlas, Corn Island

COMPONENTES:
Transformación curricular de la EBI
Capacitación e incentivos
Dotación de equipos y materiales

RESULTADOS 2004:
Capacitación a 998 maestros de primaria
Elaboración de 14 propuestas curriculares

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	3.0
	RP	
Externos	D	6.5
	P	
TOTAL		9.5

C-11.9	NOMBRE: Programa de Reconstrucción Regional para América Central (PRRAC/MECD	INSTITUCION: MECD	FUENTES: Unión Europea (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Rehabilita y construye aulas sencillas y de uso múltiple, viviendas para maestros, espacios deportivos, huertos escolares, arborización de escuelas, dota de mobiliario, mini bibliotecas, paquetes escolares y equipo escolar y deportivo, definición de funciones institucionales (MECD e INATEC) para el desarrollo y certificación de las acciones de capacitación; fortalecimiento y extensión de la educación bilingüe intercultural.

UBICACIÓN:
RAAN: Siuna, Rosita, Bonanza, Waspán, Prinzapolka
Nueva Segovia: Santa María, Macuelizo, Ciudad Antigua, Mozonte, Jalapa, El Jícaro, Dipilto
Managua: Managua, Tipitapa, San Rafael del Sur, Mateare, Ciudad Sandino.

COMPONENTES:
Infraestructura y equipamiento
Capacitación de adultos
Educación bilingüe

RESULTADOS 2004:
Entrega de materiales didácticos, capacitación a facilitadores de educación de adultos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	25.9
	P	
TOTAL		8.9

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-11.10	NOMBRE: Rehabilitación instalaciones escolares del Depto. de Managua (Fase III)	INSTITUCION: MECD	FUENTES: Japón (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitación de 34 centros escolares de Educación Básica y Media de los municipios de Managua y Ciudad Sandino, a través de reemplazo y/o ampliación, dotación de mobiliario y material didáctico.

UBICACIÓN:
Managua: Managua, Ciudad Sandino

COMPONENTES:
Infraestructura
Equipamiento

RESULTADOS 2004:
Rehabilitación de 14 centros escolares (113 aulas), 4 salas de uso múltiple, 12 salas de dirección, 7 baterías de servicios sanitarios, 3 letrinas, 14 juegos de medios de enseñanza, 3,960 pupitres.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	6.9
	AH	
	RP	
Externos	D	70.4
	P	
TOTAL		77.3

C-11.11	NOMBRE: Preparación del Programa de Reforma Educativa (PPRE)	INSTITUCION: MECD	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Se propone incrementar la escolaridad y la productividad de la población de jóvenes y adultos, a través de la ejecución de la primera fase con duración de cuatro años y una segunda fase que se ejecutará en cinco años, dado que se requiere un esfuerzo continuado para que Nicaragua pueda cumplir con la meta de alfabetización incluida en la ERCERP y lograr avanzar hacia la universalización de la educación básica. Se introducirán varias innovaciones en el modelo pedagógico, incluyendo un programa de transición escuela-trabajo para egresados del III nivel de EBA.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia,, Madriz, Estelí, Chinandega, León, Managua, Masaya, Carazo, Granada, Rivas, Boaco, Chontales, Jinotega, Matagalpa, RAAN, RAAS, Río San Juan

COMPONENTES:
1. Educación Básica de Adultos, busca aumentar la tasa de graduación de primaria de la población de adultos.
2. Programa de Transición Escuela-Trabajo para Egresados de Educación de Adultos.
3. Educación Básica (5to. y 6to. grado) para Jóvenes
4. Apoyo a la gestión y sistema de seguimiento del Programa.

RESULTADOS 2004:
65,722 egresados de los niveles I, II y III de Educación de Adultos

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	5.7
	AH	
	RP	
Externos	D	57.5
	P	
TOTAL		63.2

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-11.12	NOMBRE: Educación para todos (EFA)	INSTITUCION: MECD	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Fondo Escolar: Proporciona Un fondo para el mejoramiento escolar, incentivos para que las escuelas expandan su matricula, se fortalecerá la autonomía escolar.
Becas Escolares: Dará subsidios a los niños extremadamente pobres entre 6 y 12 años, cada familia se podría beneficiar hasta con tres becas.

UBICACIÓN:

COMPONENTES:
Programa Fondo Escolar
Becas Escolares

RESULTADOS 2004:
Incremento de la matrícula neta,
Aumento del número de niños que terminan la primaria.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	30.0
	P	
TOTAL		30.0

C-12.1	NOMBRE:Programa de Modernización del Sector Salud	INSTITUCIÓN: MINSA	FUENTES: *BID	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Comprende los siguientes componentes: a) Modernización y autonomía de la gestión administrativa a través de servicios de consultoría, capacitación, cursillos prácticos, estudios b) Rehabilitación de infraestructura en unidades de salud, equipamiento hospitalario, c) Financiamiento para pago de paquete de servicios materno – infantiles d) Adquisición de insumos médicos básicos y formulación de planes de comunicación y promoción.

UBICACIÓN:
Departamentos: Chontales, Jinotega, Nueva Segovia, Masaya, Granada, Río San Juan, RAAN, RAAS, Matagalpa, Madríz, Estelí, Chinandega, León, Boaco y Managua.

COMPONENTES:
Infraestructura (obras civiles).
Capacitación:
Equipamiento
Insumos médicos
Información, Educación y Comunicación
Fortalecimiento Institucional

RESULTADOS 2004
+ Instalaciones físicas de las unidades de salud mejoradas.
+ Capacidad del Ministerio de Salud fortalecida para ejercer sus funciones.
+ Plan de desarrollo sectorial formulado
+ Campañas educativas
+ Paquete básico de servicios de salud

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	28.9
	AH	
	RP	
Externos	D	3.3
	P	199.3
TOTAL		231.5

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-12.5	NOMBRE: Fortalecimiento de la Atención Primaria Rural	INSTITUCIÓN: MINSA	FUENTES: Holanda	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Contratación de profesionales de la salud para la zona rural, a fin de garantizar el funcionamiento ininterrumpido de las actividades de promoción, prevención y recuperación de la salud en las unidades periféricas.
Dotación de equipamiento básico para centros y puestos de salud, así como adquisición de medicinas esenciales para apoyar los programas prioritarios de prevención de enfermedades y control de brotes.

UBICACIÓN:
Departamentos de: Boaco, Chontales, Jinotega, Matagalpa, Madríz, Estelí, RAAN, RAAS, Río San Juan, Chinandega, Nueva Segovia, León, Managua, Masaya, Granada, Carazo y Rivas.

COMPONENTES:
1.Insumos Médicos
2.Incentivos a Personal Médico y Enfermería

RESULTADOS 2004
+ Médicos y enfermeras contratados
+ Unidades de salud abastecidas

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	19.0
	AH	
	RP	
Externos	D	31.2
	P	
TOTAL		50.2

C-12.6	NOMBRE: Rehabilitación de Hospitales	INSTITUCIÓN: MINSA	FUENTES:	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Rehabilitar las áreas prioritarias en los hospitales de Managua y departamentales (Neonatología, Emergencia pediátrica, Labor y parto, quirófano), así como la rehabilitación del sistema hidrosanitario y eléctrico.
- Hospitales : Berta Calderón, César A. Molina, Juan A. Brenes, Nuevo Amanecer, Ernesto Sequeira, Luis Felipe Moncada y Oscar Danilo Rosales

UBICACIÓN:
Managua: Managua
Matagalpa: Matagalpa
Madríz: Somoto
RAAN: Puerto Cabezas
RAAS: Bluefields
Río San Juan: San Carlos
León: León

COMPONENTES:
1.Obras de rehabilitación

RESULTADOS 2004
+ Principales ambientes de 7 hospitales debidamente rehabilitados.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	13.5
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		13.5

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

C-12.7	NOMBRE: Fortalecimiento Servicios de Salud y Sistemas de Referencia Granada y Chinandega	INSTITUCIÓN: MINSA	FUENTES: Japon (D)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la reconstrucción de cinco centros de salud ubicados en los departamentos de Chinandega y Granada. Suministro de equipamiento a un centro de salud.

UBICACIÓN:
Chinandega: Posoltega, Puerto Morazán, El Realejo
Granada: Diriá, Nandaime

COMPONENTES:
Infraestructura (obras civiles)
Equipamiento

RESULTADOS 2004
+ Unidades de salud mejoradas y equipadas

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	1.0
	RP	
Externos	D	20.0
	P	
TOTAL		21.0

C-12.8	NOMBRE: Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad	INSTITUCIÓN: MINSA	FUENTES: Finlandia	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Atender a los usuarios con servicios de fisioterapia en las unidades de salud del primer nivel de atención así como los servicios de rehabilitación en los hospitales de las cabeceras departamentales. Además contempla acciones para la prevención de la discapacidad, promoción de oportunidades, dotación de equipamiento básico y la adquisición de vehículos.
Este programa no incluye los servicios que brinda los hospitales Aldo Chavaría y Lenín Fonseca en Managua.

UBICACIÓN:
Nacional

COMPONENTES:
1. Equipamiento

RESULTADOS 2004
+ Unidades equipados con vehículos y aparatos para fisioterapia.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	8.4
	P	
TOTAL		8.4

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-12.9	NOMBRE: Apoyo Integrado a los SILAIS de Masaya, Carazo y Rivas (MACARI)	INSTITUCIÓN: MINSA	FUENTES: Luxemburgo	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Dotación del equipamiento básico a las unidades de salud, realizar mejoras en la infraestructura de puestos de salud y brindar capacitación al personal de los SILAIS en los tres departamentos a intervenir.

UBICACIÓN:
Departamentos: Masaya, Carazo y Rivas

COMPONENTES:
Infraestructura (obras civiles) en puestos de salud.
Capacitación a personal de los SILAIS
Equipamiento

RESULTADOS 2004
+ Puestos de salud rehabilitados y equipados
+ Personal de los SILAIS capacitados

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.4
	AH	
	RP	
Externos	D	38.8
	P	
TOTAL		39.2

C-13.1	NOMBRE: Programa Red de Protección Social	INSTITUCION: MIFAMILIA	FUENTES: BID, BCIE (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Incentivos a las familias mediante la entrega de recursos financieros para garantizar la asistencia de los niños a los servicios de salud e incentivo a los proveedores para garantizar los servicios del plan de atención de salud.
Incentivo en educación a los hogares que garantice la asistencia de los niños a la escuela y a los maestros por la atención brindada a éstos.
Consultorías, dotación de equipos de computación y de transporte, focalización y evaluación del programa.

UBICACIÓN:
Matagalpa: Ciudad Darío, El Tuma-La Dalia, Terrabona, Esquipulas
Madriz: Totogalpa, Yalagüina
Jinotega: Wiwilí

COMPONENTES:
Incentivos
Equipamiento
Asistencia Técnica

RESULTADOS 2004:
+ 22,500 familias atendidas con el programa
+ reducir la deserción escolar de los niños de 1º a 4to grado de familias en extrema pobreza.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	12.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	142.1
TOTAL		154.1

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-13.2	NOMBRE: Programa De Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ II)	INSTITUCION: MIFAMILIA	FUENTES: BID (P), Noruega (D	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
El programa brinda servicios de atención integral a niños en edades de 0 a 6 años bajo las modalidades de estimulación temprana, cuidado diario, control de crecimiento y desarrollo, control de vacunas, enfermedades diarréicas y respiratorias en centros infantiles comunitarios y casas bases, así como dotación de mobiliario y material didáctico para los centros en municipios focalizados.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia: 8 municipios
Estelí: San Nicolás, San Juan de Limay
Chinandega: 8 municipios, León: 4 municipios
Managua: 4 municipios, Rivas: Cárdenas, Altagracia y Tola, Boaco: 4 municipios
Chontales: 6 municipios, Jinotega: 4 municipios
Matagalpa: 5 municipios, RAAN: Waspan, Puerto Cabezas y Waslala, RAAS: Paiwas, El Rama y Nueva Guinea, Río San Juan: 4 municipios

COMPONENTES:
Habilitación de Centros Infantiles Comunitarios
Asistencia técnica
Equipamiento

RESULTADOS 2004:
+ 87,027 niños atendidos por el programa
+ Centros infantiles habilitados

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	15.3
	AH	
	RP	
Externos	D	26.2
	P	61.8
TOTAL		103.3

C-13.3	NOMBRE: Programa Nacional de Solidaridad	INSTITUCION: MIFAMILIA	FUENTES:	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Programa de coordinación intersectorial de diversos proyectos con acciones de apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad, fortalecer la gestión de recursos en área crítica de la protección social (atención emergente a los más vulnerables), establecerán mecanismos e instrumentos de integración intersectorial que permita racionalizar la inversión en protección social.

UBICACIÓN:
Nacional

COMPONENTES:
Acciones de coordinación
Levantamiento de registro único de beneficiarios

RESULTADOS 2004:
Población atendida a través de los servicios prestados de los programas de protección social

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		2.0

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-14.1	NOMBRE: Transferencias a las Municipalidades	INSTITUCIÓN: Alcaldías	FUENTES: Banco Mundial (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Los recursos externos disponibles en este proyecto son parte del Financiamiento Descentralizado del Segundo Proyecto de Municipios Rurales, que consiste en la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal (FONDEM), que funge como un piloto de transferencias fiscales, de los recursos a transferir las municipalidades pueden usar hasta el 20% para gasto corriente y el 80% para inversiones.

UBICACIÓN:
Nacional

COMPONENTES:
1. Transferencias fiscales

RESULTADOS 2004:
Obras de infraestructura guiada por demanda

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	313.0
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	67.6
TOTAL		380.6

C-15.1	NOMBRE: Programa de Municipios Rurales	INSTITUCIÓN: INIFOM	FUENTES: Banco Mundial (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Transferencias fiscales a las municipalidades, se registran en el proyecto trasferencias a las municipales. Asistencia a las municipalidades en tres áreas (planificación municipal, gestión- organización y supervisión-monitoreo); servicios de consultoría, incentivos financieros y equipos orientados a fortalecer el INIFOM; diseño e implementación de un sistema de evaluación externa y de políticas de desarrollo bajo la responsabilidad de la Comisión Sectorial para la Descentralización.

UBICACIÓN:
Departamentos: León, Chinandega, Chontales, Río San Juan

RAAS: El Rama, Muelle de los Bueyes, Nueva Guinea, Bluefields

COMPONENTES:
1. Financiamiento Descentralizado: Piloto de transferencias fiscales a las municipalidades.

2. Fortalecimiento Municipal

3. Fortalecimiento del INIFOM

4. Evaluación y Políticas de Desarrollo

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	6.4
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	37.4
TOTAL		43.8

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-15.2	NOMBRE: Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal	INSTITUCIÓN: INIFOM	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Elaboración, implementación y seguimiento de planes de acción municipal (PAMs); proyectos de infraestructura de trasporte urbano, disposición y tratamiento de desechos sólidos, drenaje pluvial y captación de aguas pluviales a los acuíferos, áreas verdes, forestales, o de alto valor medio ambiental, defensas contra erosión e inundaciones, mercados, terminales, mataderos, cementerios, patrimonio histórico, otros; servicios de capacitación y asistencia técnica municipal, desarrollo del sistema de administración financiera y tributaria y desarrollo institucional del INIFOM

UBICACIÓN:
16 municipios: Estelí, Ocotal, Jalapa, Tipitapa, Cad. Sandino, Sn Rafael del S, Granada, Rivas, Jinotepe, Diriamba, Boaco, Masaya, Matagalpa, Jinotega, Puerto Cabezas, Bluefields

COMPONENTES:
1. Fortalecimiento y desarrollo municipal
2. Inversiones Municipales
3. Fortalecimiento del INIFOM

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	8.7
	RP	
Externos	D	
	P	15.8
TOTAL		24.5

C-16.1	NOMBRE: Programa de Apoyo a la Implementación de ERCERP (PAI)	INSTITUCION: SECEP	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Financiamiento de asistencia técnica e inversiones, dirigido a lograr las metas establecidas por la ERCERP. Se establecerá un modelo efectivo de implementación de la ERCERP, probado y listo para ser replicado en el país de forma sostenible.

UBICACIÓN:
Nueva Segovia: Quilalí, Dipilto, Ciudad Antigua. Chontales: Villa Sandino, La Libertad. Matagalpa: San Ramón, Rancho Grande. Jinotega : El Cuá Bocay. RAAN: Waspam, Puerto Cabezas. RAAS: El Rama

COMPONENTES:
Fortalecimiento Institucional: Para proveer de recursos de asistencia técnica a las instancias centrales. Proyectos Pilotos: Financiar la implementación de la ERCERP, a través de inversión en proyectos y programas. Comunicación, Participación y Evaluación Ciudadana: Consultorías y equipamiento para el CONPES. Seguimiento e implementación de la ERCERP.

RESULTADOS 2004:
+ Capacitación de personal en temas de salud: 2,430 personas.
+ Construcción de 63 pozos. + Rehabilitación de 3 puestos de salud.
+Construcción de 647 letrinas. + Reemplazo de 1 puesto de salud.
+ Dotación de 13,610 pupitres. + Ampliación de 55 escuelas.
+ Alfabetización de 1,697 personas. + Entrega de 45,339 unidades de material didáctico. + Capacitación comunitaria, 1,370 personas.
+ Protección a 9,339 menores en riesgos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.9
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	13.9
TOTAL		16.8

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-17.1	NOMBRE: Programa Multifase para viviendas de interés social	INSTITUCION: INVUR	FUENTES: BID (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en otorgar 17,500 subsidios en esta primera fase, tanto para la adquisición de viviendas nuevas como para mejoramiento de viviendas existentes. Los montos de subsidios serán de US$1,300 para construcciones nuevas y US$ 600 para mejoras. Además incluye fortalecimiento institucional, asistencia técnica para elaboración de Estrategia Nacional de Vivienda, Plan de Acción y Regulación de Tenencia de tierras.

UBICACIÓN:
A nivel nacional

COMPONENTES:
Inversión en Subsidios individuales y grupales
Fortalecimiento Institucional
Asistencia Técnica

RESULTADOS 2004:
+ Capacitación de personal en temas de salud: 2,430 personas.
+ Entrega de 4,142 subsidios grupales para vivienda nueva.
+ Entrega de 2,063 subsidios individuales para vivienda nueva.
+ Entrega de 3,860 subsidios grupales para mejoramiento de vivienda.
+ Entrega de 1935 subsidios individuales para mejoramiento de vivienda

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	27.8
	AH	
	RP	
Externos	D	4.3
	P	147.6
TOTAL		179.7

C-19.2	NOMBRE: Programa de Rehabilitación y Ampliación Infraestruc. Educ. Técnica	INSTITUCION: INATEC	FUENTES: R del T.*	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la rehabilitación y ampliación de la infraestructura física de 4 centros técnicos, siendo éstos: Construcción Centro Enseñanza Técnico Agropecuario/Nueva Guinea. Rehabilitación y Ampliación Instituto Politécnico Cristóbal Colón/ Bluefields. Centro Técnico Agropecuario/Jalapa. Ampliación ENMA Chinandega.

UBICACIÓN:
RAAS: Nueva Guinea, Bluefields.
Chinandega: Cabecera Departamental.
Nueva Segovia: Jalapa

COMPONENTES:
Construcción.
Rehabilitación.

RESULTADOS 2004:
+ Nueva Guinea: Construcción de 970 mts2 de estacionamiento, 200 mts2 de acceso a granjas y 80 mts2 de sala de incubación.
+ Bluefields: Construcción de 437 mts2 de cerca prefabricada, 240 mts2 de auditorio y 540 mts2 de cancha de basketball.
+ Jalapa: Construcción de 216 mts2 de dormitorio y 162 mts2 de sala de capacitación de uso múltiple.
+ Enma: Construcción de 120 mts2 de bodega, 216 mts2 de biblioteca. Ampliación de 72 mts2 de taller de torno y 72 mts2 de taller de soldadura.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	9.2
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		9.2

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-19.3	NOMBRE: Proyecto de Tecnología Agropecuaria (BM-3381-NI)	INSTITUCION: INATEC	FUENTES: B. M. (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en establecer un sistema y modelo de educación y capacitación (formación) técnica agrícola dirigido a los pequeños y medianos productores (hombre, mujeres y jóvenes) el cual debe ser movido por y hacia la demanda y orientado a satisfacer las necesidades de desarrollo y empleo de los productores, particularmente los jóvenes, de tal manera que adquieran los conocimientos básicos, las habilidades y actitudes que les permitan la adopción rápida y fácil de las nuevas tecnologías que se les están proponiendo.

UBICACIÓN:
Matagalpa: Muy-Muy.
León: El Sauce.
Managua: Cabecera Departamental.

COMPONENTES:
Capacitación: A capacitadores y extensionistas.
Reforma y fortalecimiento de la educación técnica agropecuaria.
Fortalecimiento de los recursos humanos del sector público agropecuario.

RESULTADOS 2004:
+ Capacitación de 4,746 personas extensionistas y docentes.
+ Entrega de insumos: 450 beneficiarios.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	1.8
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	8.0
TOTAL		9.8

C-19.4	NOMBRE: Programa de Capacitación en autoconstrucción de viviendas	INSTITUCION: INATEC	FUENTES: BID y O.F.	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Consiste en capacitar a 2,200 jóvenes provenientes de 44 municipios del país, con técnicas y habilidades en la construcción civil bajo la modalidad de aprender haciendo a pie de obra, lo que significa que una vez finalizada la capacitación se habrá construido igual número de viviendas y los aprendices obtendrán su certificado de "habilitado en las técnicas básicas de la construcción civil". Durante el año 2004 como prueba piloto se estaría capacitando a 200 jóvenes y luego en los siguientes años de acuerdo a la experiencia se incrementaría en 500 viviendas por año en los municipios atendidos, para un total de 2,200 viviendas al finalizar el Programa. Se realizará en coordinación con el INVUR quien financiará parcialmente US$1,300.00 dólares por vivienda del Subsidio Único Familiar que otorga el FOSOVI.

UBICACIÓN:
A nivel nacional

COMPONENTES:
Capacitación. Autoconstrucción de viviendas

RESULTADOS 2004:
+ Capacitación de 200 personas. + Autoconstrucción de 200 viviendas. + Generación de 23 empleos directos.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	5.2
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		5.2

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-20.1	NOMBRE: Construcción de Pozos Artesanales Comunidades de la RAAN.	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAN	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la construcción de pozos artesanales en 16 diferentes comunidades de los municipios de Puerto Cabezas, Waspám, Río Coco y Prinzapolka.

UBICACIÓN:
RAAN: Puerto Cabezas, Waspám, Río coco y Prinzapolka.

COMPONENTES:
1. Construcción.

RESULTADOS 2004:
+ Construcción de 100 pozos artesanales.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.8
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		2.8

C-20.2	NOMBRE: Construcción de Letrinas en los Municipios de la RAAN.	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAN	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Construcción de 375 letrinas en las comunidades de mayor demanda de los municipios de Puerto Cabezas, Prinzapolka, Waspam, Bonanza, Rosita y Siuna.

UBICACIÓN:
RAAN: Puerto Cabezas, Prinzapolka, Waspam, Bonanza, Rosita y Siuna.

COMPONENTES:
1. Construcción.

RESULTADOS 2004:
+ Construcción de 375 letrinas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	3.9
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		3.9

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

C-20.3	NOMBRE: Construcción de Mercado en Bilwi/Puerto Cabezas - RAAN	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAN	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Consiste en la construcción de un mercado, con base de concreto y tramos de madera con una dimensión de 900 mts2.		UBICACIÓN: RAAN: Bilwi -Puerto Cabezas.		

COMPONENTES: 1. Construcción. RESULTADOS 2004: + Construcción de 900 mts2 de mercado.	PIP 2004 (C$ Mill.)		
	Internos	RT	3.2
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	
	TOTAL		3.2

C-20.4	NOMBRE: Construcción de Andenes en Puerto Cabezas	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAN	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Consiste en la construcción de 5,400 ML de andenes.		UBICACIÓN: RAAN: Puerto Cabezas.		

COMPONENTES: 1. Construcción. RESULTADOS 2004: + Construcción de 5,400 ML de andenes.	PIP 2004 (C$ Mill.)		
	Internos	RT	2.4
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	
	TOTAL		2.4

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

C-20.5	NOMBRE: Construcción de Puentes Peatonales en los Municipios de Waspam y Puerto Cabezas	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAN	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Consiste en la construcción de seis puentes peatonales de dos vías en las comunidades de Dakra, Pahra, Krukira, barrio San Luis, Nueva Jerusalén – San Judas del municipio de Puerto Cabezas.		UBICACIÓN: RAAN: Puerto Cabezas.		

COMPONENTES: 1. Construcción. RESULTADOS 2004: + Construcción de seis puentes.w	PIP 2004 (C$ Mill.)		
	Internos	RT	2.8
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	
	TOTAL		2.8

C-21.1	NOMBRE: Rehabilitación y Construcción de Calles Periféricas en Bluefields.	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAS	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí
DESCRIPCIÓN: Consiste en la construcción de calles del municipio de Bluefields.		UBICACIÓN: RAAS: Bluefields.		

COMPONENTES: 1. Construcción. RESULTADOS 2004: + Construcción de 1,856.5 ML de calles.	PIP 2004 (C$ Mill.)		
	Internos	RT	8.0
		AH	
		RP	
	Externos	D	
		P	
	TOTAL		8.0

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

C-21.2	NOMBRE: Construcción de Puente Vehicular de Doble Vía en Bluefields	INSTITUCIÓN: Gobierno RAAS	FUENTES: Recursos del Tesoro	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
Consiste en la construcción de un puente vehicular de doble vía de concreto reforzado con estructura metálica mampostería en forma de aletones de 24 ML de longitud por 12 mts de ancho, con una superficie de 288 mts2.

UBICACIÓN:
RAAS: Bluefields.

COMPONENTES:
1. Construcción.

RESULTADOS 2004:
+ Construcción de un puente vehicular.

+ Beneficiarios directos: 44,166 personas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	2.8
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	
TOTAL		2.8

C-22.1	NOMBRE: Programa Nacional de Educación No Formal en Población y Sexualidad (Fase I)	INSTITUCIÓN: SEJUVE	FUENTES: FNUAP (D)	ERCERP: Sí

DESCRIPCIÓN:
El programa contempla acciones de organización, movilización, educación, eventos informativos, recreativos, de comunicación. Realizarán un inventario y sistematización de experiencias de intervención comunitaria, un marco conceptual y programático de educación no formal de la sexualidad, diseño de estrategia de implementación de experiencias demostrativas locales, publicación de documentos y memoria de eventos realizados.

UBICACIÓN:
Jinotega, Chinandega, Tuma La Dalia, y distrito III Zona rural de Managua

COMPONENTES:
1. Organización
2. Capacitación
3. Distribución de material educativo
4. Información, Educación y Comunicación

RESULTADOS 2004:
+ 50,000 jóvenes y adolescentes organizados.
+ Divulgación
+ Material educativo distribuidos

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	0.5
	AH	
	RP	
Externos	D	0.9
	P	
TOTAL		1.4

Clave: En Fuente: (D)= Donación (P)= Préstamo / **En PIP 2004:** RT= Recursos del Tesoro - AH= Alivio HIPIC - RP= Recursos Propios - D= Donación - P= Préstamo

D-24.1	NOMBRE:Proyecto Ordenamiento de la Propiedad	INSTITUCIÓN: MHCP	FUENTES: BM (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Regularización de las tierras mediante el barrido catastral y legal, la revisión de títulos, titulación, demarcación y consolidación de áreas protegidas y la demarcación y titulación de tierras de las comunidades indígenas.

UBICACIÓN:
Madriz: En todo el Departamento.
Estelí: En todo el Departamento.
Chinandega: Chinandega, El Viejo.
RAAN: Waspán, Bonanza, Puerto Cabezas, Siuna.
RAAS: La Cruz de Río Grande, Nueva Guinea, Bluefields.

COMPONENTES:
1. Barrido catastral y legal
2. Titulación sector reformado área rural y peri-urbana.
3. Demarcación y Consolidación de áreas protegidas.
4. Demarcación y titulación de tierras Indígenas

RESULTADOS 2004
+ Dotación de Equipos y mobiliarios a las oficinas de Intendencia de la Propiedad.
+ Demarcación de 12,420 ha.
+ Formulación del plan de manejo de 85,370 ha.
+ Entrega de 825 títulos de propiedad en el Sector Rural.
+ Demarcación y titulación de 4 comunidades Indígenas.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	6.2
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	30.0
TOTAL		36.2

D-24.2	NOMBRE: Ampliación de la Cobertura del Proyecto Ordenamiento de la Propiedad	INSTITUCIÓN: MHCP	FUENTES: NDF (P)	ERCERP: Si

DESCRIPCIÓN:
Ampliación de regularización de las tierras mediante el barrido catastral y legal, basado en las parcelas en los cascos urbanos, mapeo, red geodésica, catastro legal, esclarecimiento de derechos legales, resolución de conflictos y registro de la propiedad

UBICACIÓN:
Madriz: En todo el Departamento.
Estelí: En todo el Departamento.
Chinandega: Chinandega, El Viejo.

COMPONENTES:
1. Fortalecimiento al Catastro INETER
2. Fortalecimiento del Registro Público
3. Descentralización de los Servicios de Regularización de la Tierra.
4. Apoyo a la Unidad Técnica Administrativa del Proyecto.

RESULTADOS 2004
+ Establecer la confianza en las instituciones públicas para prestar servicios administrativos sobre la tierra.
+ Mejorar los mecanismos de coordinación e integración.
+ Modernizar y equipar las alcaldías y el catastro de la propiedad de Chinandega, Madriz y Estelí.

PIP 2004 (C$ Mill.)		
Internos	RT	
	AH	
	RP	
Externos	D	
	P	6.0
TOTAL		6.0

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Anexo 4
Sostenibilidad Fiscal y Sostenibilidad Externa

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Implicaciones Prácticas para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND)

En este capítulo introducimos y discutimos dos condiciones cruciales para la sostenibilidad de largo plazo del PND: la sostenibilidad fiscal del sector público nicaragüense y la sostenibilidad externa del país de cara al resto del mundo. La primera de estas condiciones, la sostenibilidad fiscal, es el objeto de las secciones I y II; mientras que la sostenibilidad de las cuentas externas del país se discute en las secciones III y IV.

LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Una Introducción Intuitiva al Concepto de Sostenibilidad Fiscal

¿Qué se entiende por sostenibilidad fiscal de un gobierno? A un nivel bien elemental se dice que un gobierno es fiscalmente sostenible si genera los ingresos tributarios que necesita para cubrir los gastos que desea o necesita hacer. Aunque sencilla e intuitiva, esta explicación es deficiente porque no incorpora un hecho de la vida real y es que el gasto de los gobiernos no está limitado por sus ingresos tributarios. En todas partes del mundo, los gobiernos tienen la opción de recurrir al endeudamiento interno y externo para cubrir sus déficits fiscales.

A la luz de la reflexión anterior, se dice que un gobierno es fiscalmente sostenible cuando a través de recaudaciones tributarias, endeudamiento interno y endeudamiento externo, es capaz de cubrir sus gastos, siempre y cuando dicho endeudamiento no genere un aumento insostenible de la deuda pública respecto al PIB. Esta es, en una apretada síntesis, una buena aproximación al concepto de sostenibilidad fiscal que usamos en este documento. En las subsecciones que siguen formalizaremos y perfeccionaremos el concepto de sostenibilidad fiscal.

Marco Analítico Estándar para el Análisis de la Sostenibilidad Fiscal: el Presupuesto Anual del Gobierno

El abordamiento más básico para determinar la sostenibilidad fiscal del gobierno, tiene como punto de partida su restricción presupuestaria anual, la cual está dada por,

$$D_t + i_t + E_t\, i^* B^*_{t-1} = A_t + (B_t - B_{t-1}) + Et(B^*_t - B^*_{t-1}) + (M_t - M_{t-1}) \qquad (1)$$

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

donde,

D_t = déficit primario del SPNF = [Gasto Total del SPNF, excluyendo intereses sobre la deuda pública interna (iB_t) e intereses sobre la deuda pública externa ($E_t i^* B_t^*$)] menos [Ingresos Corrientes Totales]

i_t = tasa de interés nominal doméstica

B_{t-1} = stock nominal de deuda pública interna

E_t = tipo de cambio (córdobas por dólar)

i^*_t = tasa de interés nominal externa

B^*_{t-1} = stock nominal de deuda pública externa en dólares

$D_t + i_t B_{t-1} + E_t i^* B^*_{t-1}$ = déficit operativo del SPNF = déficit primario más intereses sobre deuda interna más intereses sobre deuda externa

A_t = ingresos extraordinarios (de capital) por privatizaciones

$(B_t - B_{t-1})$ = aumento en endeudamiento interno

$(B^*_t - B^*_{t-1})$ = aumento en endeudamiento externo en dólares

$E^*_t(B^*_t - B^*_{t-1})$ = equivalente en córdobas de aumento en endeudamiento externo

$(M_t - M_{t-1})$ = aumento en base monetaria

La ecuación (1) arriba formaliza en términos matemáticos una realidad elemental e ineludible: todo déficit gubernamental necesita financiarse. Así pues, el déficit operativo del Sector Público No Financiero nicaragüense puede financiarse con recursos extraordinarios provenientes de la venta de activos nacionales (privatizaciones) o con financiamiento interno (crédito de la banca doméstica, crédito de proveedores) o con financiamiento externo (créditos concesionales de OFI, donaciones, IED, etc.) Obsérvese que la ecuación (1) resalta el hecho, hasta ahora omitido en nuestra discusión, que los gobiernos también pueden financiar sus déficit con la emisión de numerario (señoraje) por parte del Banco Central.

El Déficit Primario Sostenible

A través de manipulaciones matemáticas podemos derivar de la ecuación (1), el déficit primario sostenible, dado por la siguiente fórmula,

$$\delta_t = \left[1 - \frac{(1+i)}{(1+g)(1+\pi)}\right]\beta_t + \left[1 - \frac{(1+i^*)(1+\varepsilon)}{(1+g)(1+\pi)}\right]\beta_t^* + \frac{\Delta f_t}{Y_t}\left[1 - \frac{1}{(1+g)(1+\pi)}\right] \quad (2)$$

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El déficit primario sostenible, δ_r, es el déficit primario que --de alcanzarse y sostenerse año tras año— evita que el stock de deuda pública total crezca a una tasa más rápida que la tasa de crecimiento del PIB. De aquí que un déficit primario sea:

(a) insostenible si genera un crecimiento explosivo en la razón del stock de deuda pública al PIB, y

(b) sostenible si mantiene estable la razón de deuda pública total al PIB. Una vez calculado el déficit sostenible utilizando la fórmula para en la ecuación (4), la magnitud del ajuste fiscal necesario para alcanzar la sostenibilidad fiscal estará dada por la diferencia entre el tamaño del déficit primario actual menos el tamaño del déficit sostenible dado por .

Algunas Observaciones sobre el Déficit Primario Sostenible

Obsérvese en (2) que el déficit primario sostenible será mayor entre mayor sea la tasa de crecimiento del PIB real (g). ¿Por qué? Porque entre más alta sea la tasa de crecimiento del PIB, mayor será la recaudación tributaria, y, por lo tanto, mayor la capacidad del sector público de impartirle sostenibilidad a un déficit primario más alto.

Obsérvese también que la magnitud del déficit primario sostenible aumentará entre mayor sea la tasa de inflación. Al respecto existe evidencia empírica que en el largo plazo existe una asociación entre la inflación y el financiamiento del déficit a través de la creación de dinero base. Esta relación es la de una "Curva Laffer", donde la razón del señoraje con respecto al PIB primero aumenta con la tasa de inflación y después se desploma. La experiencia indica que los ingresos por señoraje como fracción del PIB llegan a su punto máximo cuando la tasa anual de inflación alcanza niveles entre un 70% y un 160%.[1] Con tasas de inflación anuales mayores que 160% la razón del señoraje al PIB se desploma rápidamente. Obviamente, esto no debe tomarse como una prescripción o recomendación para aumentar la tasa de inflación a niveles de 70% anual, a fin de asegurar la sostenibilidad de nuestras cuentas fiscales, mucho menos justificar o financiar los déficit primarios más elevados. Esto sería una irresponsabilidad. Sin embargo, las autoridades tienen que estar conscientes de que un financiamiento moderado y responsable del Banco Central al SPNF no está reñido ni con niveles de inflación bajos o moderados, ni con la sostenibilidad fiscal, y —dentro de ciertos límites-- sí puede constituir una fuente de financiamiento de muy bajo costo.[2]

Una última observación sobre la fórmula del déficit primario sostenible dada por (4): un aumento en las tasas de interés, tanto domésticas como externas, disminuirán el déficit primario sostenible e incluso podrían requerir la generación de un superávit primario para asegurar la sostenibilidad fiscal. ¿Por qué? Porque un aumento en las tasas de interés, ya sean domésticas o externas, por arriba de la tasa de crecimiento del PIB real, puede engendrar un aumento explosivo en la deuda pública, a no ser que este aumento sea neutralizado por una disminución radical en el déficit primario o por un superávit primario significativo.

¿Por qué Debemos Preocuparnos por la Sostenibilidad Fiscal?

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Hay cinco razones específicas por los cuales Nicaragua debe preocuparse y monitorear la sostenibilidad fiscal del gobierno.

La primera es que un déficit primario insostenible, mantenido año tras año, necesariamente conduce a un crecimiento explosivo de la razón de deuda pública total al PIB. Esto da lugar a dos cambios macroeconómicos adversos para la economía:

(1ro) aumenta la tasa de interés causando una desaceleración de la inversión privada y del crecimiento económico; y

(2do) crea expectativas de que el gobierno —ante un gasto público insostenible--tendrá que recurrir al financiamiento inflacionario del déficit, provocando un ataque especulativo contra el tipo de cambio.

Definitivamente, estas son dos posibilidades que tenemos que evitar.

La segunda es que la sostenibilidad fiscal del gobierno, además de afectar la prima de riesgo soberano, también afecta directamente la prima de riesgo crediticio propiamente del gobierno.[3] En este sentido, el juicio que los mercados crediticios emiten sobre un gobierno altamente endeudado (interna o externamente) es el siguiente: no extender o restringir el crédito a gobiernos cuyos déficit primarios efectivos (presente y anticipados) sean mayores que los correspondientes déficit primarios sostenibles (presente y anticipados), ya que esta situación aumentará progresivamente la razón de deuda pública total al PIB y por ende el riesgo crediticio de dicho gobierno. En cambio, si los déficit primarios efectivos (presente y anticipados) son (o van a ser) menores que los correspondientes déficit primarios sostenibles, entonces la razón de deuda pública total al PIB va a disminuir progresivamente, y esto a su vez disminuirá el riesgo crediticio del gobierno, mejorando su calidad como sujeto de crédito en términos comerciales.

La tercera razón es que la sostenibilidad fiscal --o la magnitud del ajuste requerido para alcanzar la sostenibilidad fiscal-- es uno de los criterios que utilizan los bancos de inversión[4] y las clasificadoras de riesgo[5] al asignar primas por riesgo soberano a los países. Entre mayor sea la insostenibilidad fiscal --o el ajuste necesario para conseguirla-- más alta tenderá a ser la prima de riesgo soberano, y, por lo tanto, más alta será la tasa de interés externa a la cual podrá pedir prestado el gobierno. Si bien en estos momentos el Gobierno no puede endeudarse externamente en términos comerciales, dos años después de alcanzado el punto de culminación de la HIPC, sí podrá hacerlo. Antes de llegado este momento, definitivamente le conviene al gobierno ser sostenible fiscalmente, si es que quiere evitar tener que pedir prestado a fuentes externas comerciales a tasas de interés externas excesivamente altas.

La cuarta razón por la cual la sostenibilidad fiscal debe ser un tema de interés, es que todos los gobiernos del mundo, tarde o temprano, son disciplinados por sus mercados internos de crédito y el mercado externo de capitales, si recurren excesiva o imprudentemente al endeudamiento interno y externo o a la emisión indiscriminada de numerario con el objeto de financiar sus déficit fiscales. En la medida en que el mercado crediticio y de capitales de Nicaragua se desarrolle y se integre aún más con su contraparte externa, la volatilidad de los movimientos de capital

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

hacia adentro o hacia fuera de Nicaragua, aumentará en respuesta a políticas tributarias, de gasto fiscal y monetarias incoherentes o insostenibles por parte del gobierno. O sea, la volatilidad macroeconómica que en un futuro enfrentará Nicaragua, puede aumentar si los mercados domésticos e internacionales perciben o verifican muestras contundentes de insostenibilidad fiscal por parte del gobierno.

La quinta razón por la cual la sostenibilidad fiscal tiene que interesarnos es eminentemente práctica ya que nos permite evaluar el impacto fiscal presente y anticipado de:

1. las políticas sociales y macroeconómicas aprobadas por el Ejecutivo,
2. las leyes aprobadas por el Legislativo y
3. los planes de reforma en todos los poderes del Estado.

La determinación sistemática de la sostenibilidad fiscal es, sin lugar a dudas, el mecanismo más efectivo que puede tener un gobierno para: (1) darle coherencia a toda la actividad fiscal del sector público; (2) priorizar, racionalizar y hacer más eficiente y efectivo el gasto público; (3) monitorear y anticipar el impacto futuro de riesgos fiscales, incluyendo la materialización de pasivos latentes y contingentes; y (4) proteger a los legítimos intereses de las generaciones futuras de nicaragüenses de la irresponsabilidad fiscal de las generaciones presentes.

ESCENARIOS VARIOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

En esta sección evaluamos el impacto negativo que sobre la sostenibilidad fiscal tendrán las cuatro amenazas macroecómicas más grandes que enfrenta el sector público nicaragüense en el corto, mediano y largo plazo: los abultados pagos de intereses sobre nuestra deuda interna, una bajísima tasa de crecimiento del PIB, los déficit anuales que experimentará el INSS en los próximos treinta a cuarenta años y una baja tasa de tributación como consecuencia de un subregistro del PIB del orden del 70 porciento.

De todas las amenazas antes dichas, las más apremiantes son la baja tasa de crecimiento del PIB —por la baja generación de empleos y su impacto negativo sobre la mitigación de la pobreza--; y la sucesión de déficit anuales que experimentará el INSS en las próximas décadas, como consecuencia de la reforma del Sistema de Pensiones. Como consecuencia directa de esta reforma, el déficit de la rama de Invalidez, Vejez y Muerte del INSS de C$ 994.1 millones en el 2004 a C$ 6,809 millones en el 2020. A partir aproximadamente del 2023 estos déficit anuales irán disminuyendo gradualmente, pero persistirán más allá del 2040 y tendrán que cubrirse de alguna forma, ya sea con mayores impuestos o con mayor endeudamiento externo o con mayor endeudamiento interno o con mayor señoraje. Otra posibilidad de financiamiento es aplicarle a la sucesión de déficit proyectados para la rama I.V.M. del INSS, los superávit generados en las rama

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

de Enfermedad y Maternidad y en la rama de Riesgos Profesionales, siempre y cuando esta aplicación la permita la ley.

La discusión que sigue se concentra únicamente en el período 2003-2011, que cubre lo que resta de la Administración Bolaños y la próxima administración. No se especula del todo lo que va a pasar durante el período 2011-2040 ya que esto rebasa los modestos propósitos de este capítulo, aparte de que se requeriría una bola de cristal para adivinar lo que ese futuro tan lejano le depara a nuestra economía. Tampoco se tratan en esta sección aspectos relacionados con la economía política de los déficit fiscales y la evasión fiscal por grandes y connotados sectores de la economía nicaragüense. Finalmente, a la hora de la problemática del INSS, la discusión se focalizará únicamente en el déficit consolidado de dicha institución, bajo el supuesto de que la ley permitirá compensar los déficit de la rama de pensiones del INSS con los superávit de las otras ramas. Aquí deseamos resaltar un punto sumamente importante y es que de no permitir la ley esta compensación entre las diferentes ramas del INSS, el deterioro de la sostenibilidad fiscal asumirá proporciones inmanejables.

Escenario BASE o Escenario FMI

Una discusión ordenada de los déficit primarios del Gobierno requiere, antes que nada, la escogencia de un escenario de referencia contra el cual evaluar el impacto sobre la sostenibilidad fiscal. Para nuestros propósitos hemos escogido un escenario sumamente conservador, al cual arbitrariamente designamos Escenario BASE o Escenario FMI. Este tiene las siguientes características:

CUADRO B
GASTO DE CAPITAL ANUAL DEL SPNF Y DEL GOBIERNO CENTRAL (en millones de córdobas corrientes)

	2002*/	2003*/	2004*/	2005*/	2006-2011
Déficit primario del SPNF (C$MM corrientes)		939.8	1,112.8	834.1	834.1
Gasto de capital del SPNF (% del PIB)		12.7%	12.9%	13.1%	13.1%
Crecimiento del PIB real	1.0%	3.00	4.5%	5.0%	5.0%

*/Fuente: PRGF 1/ cifras negativas (positivas) significan déficit (superávit)

En el subperíodo 2002-2005 del escenario BASE se utilizaron los supuestos del PRGF acordado con el FMI en cuanto a: (1) tamaño del déficit primario del SPNF, (2) gasto de capital del SPNF como porcentaje del PIB; y (3) tasa de crecimiento del PIB.

Para cada año del subperíodo 2006-2011 del Escenario BASE asumimos que los valores de (1), (2) y (3) arriba se mantienen. Estos supuestos se muestran en el Cuadro B a continuación.

Como señalamos anteriormente, el Escenario BASE que hemos escogido es bien conservador, ya que asume que durante el período 2006-2011 van a perdurar los niveles nominales de déficit primario y de gasto de capital especificados por el PRGF para el año 2005. En el Cuadro B1 que sigue se explicita el marco macroeconómico asociado con el Escenario Base.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

CUADRO B1 / MARCO MACROECONÓMICO DEL ESCENARIO BASE (AÑOS 2002-2011 / EN PORCENTAJE)										
Escenario BASE	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento del PIB real	1.0	3.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Inflación interna	6.0	6.5	5.9	5.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inflación externa	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de depreciación del córdoba	6.0	6.0	4.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de interés interna	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Tasa de interés externa	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	(PORCENTAJE DEL PIB)									
Balance primario a/d del SPNF sostenible 1/	1.3	-1.4	-3.4	-3.4	-2.9	-2.0	-2.0	-1.9	-1.9	-1.8
Balance primario a/d del SPNF 1/	-4.6	-2.3	-2.7	-1.7	-1.6	-1.5	-1.4	-1.3	-1.2	-1.1
1/ cifras negativas (positivas) significan déficit (superávit)										

Impacto sobre la sostenibilidad fiscal del SPNF

Como se muestra en el Cuadro B1 la sostenibilidad fiscal se alcanza en el 2004 (año en el cual el déficit primario efectivo es menor que el déficit primario sostenible) y la misma se mantiene cada año del período 2006-2011. ¿Qué significa esto? Esto significa que a partir del 2004, por el hecho de ser el déficit primario menor que el déficit sostenible en cada año del período 2006-2011, la razón del nivel de deuda pública total del SPNF al PIB bajará.

Escenario 1: Escenario BASE (o FMI) + Déficit Operativo del BCN + Déficit del INSS a Partir del 2004

Este escenario incorpora al Escenario BASE dos déficit, el déficit consolidado del INSS y el déficit operativo del BCN. El impacto combinado que estos dos déficit específicos tienen sobre la sostenibilidad fiscal del sector público todavía no ha sido considerado por las autoridades. Abajo mostramos el Marco Macroeconómico asociado con el Escenario 1.

Obsérvese en el Cuadro 1A que una vez que tomamos en cuenta el déficit operativo del BCN y el déficit consolidado del INSS, la sostenibilidad fiscal —gracias a la solvencia fiscal promovida por el PRGR— se alcanza momentáneamente en el 2005, año en el cual el déficit primario efectivo cae por debajo del déficit primario sostenible. Desafortunadamente, el aumento en el déficit primario del Gobierno causado por los déficit operativos del BCN y el déficit consolidado del INSS es tan alto que, combinado con una tasa de crecimiento del PIB inalterada y de tan sólo 5% anual, echa al trasto a la sostenibilidad fiscal a partir

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

CUADRO 1
ESCENARIO 1: ESCENARIO BASE + DÉFICIT OPERATIVO DEL BCN MARCO MACROECONÓMICO (AÑOS 2002-2011 / PORCENTAJES)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Escenario FMI + déficit operativo del BCN + déficit consolidado del INSS a partir del 2004										
Tasa de crecimiento del PIB real	1.0	3.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Inflación interna	6.0	6.5	5.9	5.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inflación externa	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de depreciación del córdoba	6.0	6.0	4.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de interés interna	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Tasa de interés externa	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	(porcentaje del PIB)									
Balance primario a/d del SP sostenible	1.3	-1.4	-3.4	-3.4	-3.0	-2.2	-2.2	-2.1	-2.1	-2.1
Balance primario a/d del SP	-4.6	-2.9	-3.5	-2.7	-3.9	-3.8	-3.7	-3.5	-3.5	-3.3

del 2006 en adelante. Por lo tanto, no debiera de sorprendernos que del 2006 en adelante la razón de deuda pública total al PIB aumenta aceleradamente.

Razón de ser del Escenario 1

La imprevisión presupuestaria, o sea, la incapacidad de anticipar y hacer provisión financiera para absorber aumentos futuros en el gasto público ocasionados por decisiones presentes sobre políticas públicas, es el talón de Aquiles del proceso presupuestario nicaragüense. A esta debilidad hay que añadirle otra: la incapacidad de identificar y monitorear los pasivos contingentes creados por dichas decisiones o por eventos extraordinarios pero inciertos que no controlan ni el Gobierno Central ni los entes autónomos.[6]

Las debilidades antedichas se reflejan en la falta de (a) presupuestos multianuales y de marcos multianuales para el análisis del gasto público; y en (b) la ausencia de estados de balance comerciales para el Estado, donde se reflejen los activos públicos, actuales y contingentes, y los pasivos públicos, actuales y contingentes.

La ausencia de estas dos herramientas hace que tanto el Gobierno Central como la Asamblea Nacional no analicen ni difundan los supuestos y ramificaciones presupuestarias futuras de leyes y decisiones de políticas económicas, sociales y de inversión tomadas al presente. La consecuencia práctica de esta deficiencia es que tanto el Gobierno Central como la Asamblea Nacional pueden inadvertida o irresponsablemente pasar leyes o ejecutar políticas con consecuencias graves e irreversibles sobre la viabilidad fiscal de gobiernos futuros y el bienestar tanto de la nación como de las generaciones futuras.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Escenario 2:
Escenario BASE (o FMI) + Déficit operativo del BCN + Déficit del INSS a partir del 2004 + Reducción del 2% en tasa de interés interna a partir del 2004

En este escenario asumimos que: (a) el gobierno logrará, a través de la negociación, reducir la tasa de interés que paga sobre todos los CENI bancarios en manos de los bancos; y (b) que dicha reducción provocará una reducción aproximada de dos puntos porcentuales en la tasa de interés promedio que el gobierno pagó sobre el total de su deuda interna. El marco macroeconómico correspondiente a este escenario se muestra en el Cuadro 2 en esta página.

Obsérvese que gracias a la reducción de dos puntos porcentuales en la tasa de interés promedio pagada sobre la deuda interna, producto de la negociación con los bancos, el sector público recupera la sostenibilidad fiscal en el 2004 (en vez del 2005 como en el Escenario 1) y esta sostenibilidad se mantiene por tres años sucesivos hasta el 2006. Desafortunadamente, el respiro provisto por la baja en la tasa de interés interna no es lo suficientemente grande como para asegurar el continuado mantenimiento de la sostenibilidad fiscal a partir del 2007 en adelante.

CUADRO 2
ESCENARIO 1: ESCENARIO BASE + DÉFICIT OPERATIVO DEL BCN + REDUCCIÓN DE DOS PUNTOS PORCENTUALES EN TASA DE INTERÉS PROMEDIO PAGADA SOBRE DEUDA INTERNA (MARCO MACROECONÓMICO AÑOS 2002-2011 / PORCENTAJES)

Escenario FMI +déficit operativo del BCN +déficit del INSS a partir del 2004 +reducción de 2 puntos porcentuales en la tasa de interés interna	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento del PIB real	1.0	3.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Inflación interna	6.0	6.5	5.9	5.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inflación externa	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de depreciación del córdoba	6.0	6.0	4.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de interés interna	9.0	9.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Tasa de interés externa	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	(porcentaje del PIB)									
Balance primario a/d del SPNF sostenible	1.3	-1.4	-4.3	-4.3	-4.0	-3.2	-3.2	-3.2	-3.2	-3.2
Balance primario a/d del SPNF	-4.6	-2.9	-3.5	-2.7	-3.9	-3.8	-3.7	-3.7	-3.5	-3.5

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Escenario 3: Escenario BASE (o FMI) + Déficit operativo del BCN + Déficit del INSS a partir del 2004 + Reducción del 2% en tasa de interés interna a partir del 2004 + Aumento en la Tasa de Crecimiento del PIB

Este escenario incorpora los déficit consolidados del INSS y los déficit operativos del BCN. Sin embargo, a diferencia de los escenarios 1 y 2, la tasa de crecimiento del PIB en el Escenario 3 está endogenizada, en vez de estar fija a los niveles establecidos por el PRGF. El objetivo del Escenario 3 es determinar la medida en la que una tasa de crecimiento más alta del PIB (propiciada por un crecimiento más alto en la inversión pública, la inversión privada y las exportaciones), además de una reducción de dos puntos porcentuales en la tasa de interés promedio pagada sobre la deuda interna, nos aproxima hacia o nos aleja de, la sostenibilidad fiscal.

Este escenario muestra hasta el 2005 el mismo sendero de inversión pública que el PRGF. Sin embargo a partir del 2006 (primer año después del PRGF) la inversión pública crece a una tasa anual del 9%. Por otra parte asumimos que las exportaciones y la inversión privada del 2003 son las mismas que el PRGF. Sin embargo, a partir del 2004

1. las exportaciones se expanden a una tasa anual de crecimiento del 24%; y
2. la inversión privada crece a una tasa anual de 11%.

Todo esto con el propósito de aumentar la tasa anual del crecimiento del PIB a un 6.5% anual y mantener este ritmo de expansión hasta el 2011. Los resultados se muestran en el Cuadro 3B en la siguiente página.

CUADRO 3A
ELASTICIDADES DEL PIB RESPECTO A LA INVERSIÓN PRIVADA, LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LAS EXPORTACIONES POR PAÍS CENTROAMERICANO POR PERÍODO

Elasticidad del PIB respecto a	Costa Rica		Guatemala		Honduras		El Salvador		Nicaragua
	70/78	79/85	70/78	79/85	70/78	79/85	70/78	79/85	90/02
Inversión Privada	0.1379	0.1364	0.1886	0.1250	0.1087	0.0589	0.1819	0.1757	0.0709
Inversión Pública	0.0546	0.1046	0.0193	0.1079	0.0641	0.2109	0.0708	0.1537	0.0514
Exportaciones	0.2906	0.1426	0.2067	0.1429	0.4675	0.2808	0.2654	0.1464	0.2691

Fuentes: Datos para Costar Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador tomados de Luis René Cáceres, "Inversión y Crecimiento Económico en Centroamérica", Cuadro 2: Elasticidades de Crecimiento Económico, en L.R.C, La Integración de Centroamérica: Promesa y Reto Vigente, publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa, Honduras, 2002. Elasticidades para Nicaragua estimadas por la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República de Nicaragua.

Razón de ser del Escenario 3

Sin lugar a dudas la más grande deficiencia del PRGF suscrito con el FMI es que no incorpora del todo la dependencia funcional de la tasa de crecimiento del PIB nicaragüense de las tasas de crecimiento de la inversión privada, de la inversión pública y de las exportaciones. Existe evidencia empírica de que el crecimiento de la inversión privada, de la inversión pública y de las exportaciones tienen

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

CUADRO 3B
ESCENARIO 3: ESCENARIO BASE + DÉFICIT OPERATIVO DEL BCN + DÉFICIT DEL INSS + REDUCCIÓN DE DOS PUNTOS PORCENTUALES EN TASA DE INTERÉS PROMEDIO PAGADA SOBRE DEUDA INTERNA + AUMENTO EN LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (MARCO MACROECONÓMICO AÑOS 2002-2011 / PORCENTAJES)

Escenario FMI +déficit operativo del BCN +déficit del INSS a partir del 2004 +mayor crecimiento +reducción de 2% en la tasa de interés interna	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento real del PIB	1.0	3.0	6.8	6.5	6.0	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
Inflación interna	6.0	6.5	5.9	5.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inflación externa	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de depreciación del córdoba	6.0	6.0	4.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de interés interna	9.0	9.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Tasa de interés externa	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	(PORCENTAJE DEL PIB)									
Balance primario a/d del SPNF sostenible	-4.6	-2.9	-3.4	-2.6	-3.8	-3.8	-3.8	-3.9	-3.9	-4.0
Balance primario a/d del SPNF	1.3	-1.4	-6.5	-5.7	-4.8	-4.6	-4.6	-4.5	-4.5	-4.6

un impacto positivo, aunque diferencial, sobre la tasa de crecimiento del PIB. Esto se puede apreciar en el Cuadro 3A.

Un análisis frío e imparcial del Cuadro 3A insinúa muy fuertemente que si Nicaragua desea crecer rápido y a la vez promover la sosteniblidad fiscal, le conviene hacerlo primordialmente a través del fomento de las exportaciones, y, secundariamente, a través del fomento de la inversión privada y de la inversión pública, en ese orden. La razón de esto es que el impacto proporcional que un aumento en las exportaciones tiene sobre el PIB es 15 veces más alto que el impacto proporcional que la inversión pública y la inversión privada tienen sobre este agregado macroeconómico. La otra gran ventaja de promover las exportaciones es que éstas no aumentan el déficit primario del gobierno en la medida que la inversión pública lo hace.

No obstante los señalamientos anteriores, es ingenuo creer que podemos aumentar significativamente nuestras exportaciones y que el sector privado va a invertir en el sector

exportador, sin que el Gobierno le dé mantenimiento a nuestra deteriorada infraestructura de transporte y, especialmente,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

sin que el Gobierno invierta más en nuevas carreteras, puertos y aeropuertos. Por otra parte, una prolongación y profundización de la actual recesión económica mundial puede afectar de una manera negativa y permanente la tasa de crecimiento de largo plazo de Nicaragua. Las crisis económicas prolongadas minan las fundaciones de la cohesión social, destruyen la esperanza de un futuro mejor, deterioran los factores de producción, particularmente el capital físico y la infraestructura, fomentan la migración de mano de obra no calificada, calificada y profesional hacia el exterior, disminuyendo por varias generaciones el crecimiento potencial de la economía y sumiendo a Nicaragua en un círculo vicioso en constante involución.[7]

A la luz de las consideraciones anteriores, la Administración Bolaños considera imperativo implantar una estrategia de crecimiento mixta que se apoye inicialmente en un crecimiento vigoroso de la inversión pública de manera que: (a) ponga la infraestructura nicaragüense a la par de la Centroamericana para facilitar la integración física y comercial de nuestro país con sus vecinos y el resto del mundo; y (b) induzca o actúe como fulminante de la inversión privada, de manera que ambas apoyen el crecimiento de las exportaciones.

Obsérvese en el Cuadro 3B que la sostenibilidad fiscal se alcanza únicamente en el año 2003. Este es el único año en que el déficit primario efectivo es menor que el déficit primario sostenible. Del 2004 en adelante la sostenibilidad se pierde y no se vuelve a recuperar. Obviamente, un crecimiento sostenido del 9% anual en la inversión pública no es fiscalmente sostenible, al menos, durante un período de ocho años sucesivos. Esto, lejos de descalificar el uso agresivo de la inversión pública por parte del gobierno, confirma la sabiduría de usarla como fulminante de la inversión privada durante la Administración Bolaños. Las próximas administraciones, definitivamente, tendrán que hacer todo lo posible para priorizar, consolidar, focalizar y aumentar la eficiencia y eficacia de la inversión pública, así como su sinergia con la inversión privada y la expansión de las exportaciones, si es que quieren simultáneamente promover el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal.

Escenario 4:
Escenario BASE (o FMI) con Nuevo PIB

En esta sección se exploran las consecuencias de financiar el déficit combinado del INSS y del BC a través de un aumento en la base tributaria. Esta posibilidad surge del hecho que el PIB verdadero de Nicaragua está subvaluado en un 70%. Para corregir esta subvaluación, en los escenarios que se consideran a continuación, se ajustaron hacia arriba en un 70% todas las proyecciones del PIB nominal (y sus componentes) contenidas en el PRGF. Estas cifras ajustadas se alimentaron a nuestro modelo de simulación, manteniendo inalterados

1. los supuestos del PRGF concerniente a la tasa de crecimiento del PIB real, la tasa de inflación, la tasa de minidevaluaciones, y
2. la tasa impositiva a la economía.

Obsérvese que nuestra decisión de mantener inalterada la tasa de impositiva, a la vez que se ajustan hacia arriba las proyecciones nominales del PIB reportadas en el PRGF, equivale a un

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

aumento de facto en la base tributaria. Nuestro objetivo primordial es evaluar el impacto que este aumento en la base tributaria tiene sobre la sostenibilidad fiscal del SPNF, después de tomar en cuenta los déficit del INSS y los déficit operativos del BCN.

El Cuadro 4 revela que si los sectores económicos que generan la porción no registrada del PIB pagaran su impuesto sobre la renta, la sostenibilidad fiscal se alcanzaría en el 2004 y se mantendría hasta más allá del 2011.

CUADRO 4:
ESCENARIO BASE (O FMI) CON NUEVO PIB
(MARCO MACROECONÓMICO AÑOS 2002-2012 / PORCENTAJES)

Escenario Base con nuevo PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento real del PIB	1.0	3.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Inflación interna	6.0	6.5	5.9	5.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inflación externa	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de depreciación del córdoba	6.0	6.0	4.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de interés interna	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Tasa de interés externa	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	(PORCENTAJE DEL PIB)									
Balance primario a/d del SPNF sostenible	0.8	-0.8	-2.0	-2.0	-1.7	-1.2	-1.2	-1.1	-1.1	-1.1
Balance primario a/d del SPNF	-2.7	-1.4	-1.6	-1.0	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8	-0.7	-0.7

Escenario 5: Escenario BASE (o FMI) con Nuevo PIB + Déficit Operativo del BCN +Déficit Consolidado del INSS + Reducción de Dos Puntos Porcentuales en Tasa de Interés Pagada sobre Deuda Interna

En el Escenario 5 incorporamos al Escenario BASE con el nuevo PIB, el déficit operativo del BCN más el déficit consolidado del INSS más una reducción de dos puntos porcentuales en la tasa de interés promedio pagada sobre la deuda interna. Los resultados se muestran en el Cuadro 5.

Obsérvese que bajo este nuevo escenario la sostenibilidad fiscal se alcanza y mantiene durante el trienio 2004-2006. Seguidamente se pierde durante el cuatrienio 2007-2010, pero se recupera en el 2011. De todos los escenarios examinados este es el que augura mayores probabilidades de alcanzar y mantener la sostenibilidad fiscal en el largo plazo, aunque con algunas desviaciones breves en el corto plazo. El mensaje más importante de este escenario es que un aumento en la base tributaria y una car-

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

CUADRO 5:

ESCENARIO BASE (O FMI) CON NUEVO PIB + DÉFICIT OPERATIVO DEL BCN + DÉFICIT CONSOLIDADO DEL INSS + REDUCCIÓN DE DOS PUNTOS PORCENTUALES EN TASA DE INTERÉS PAGADA SOBRE DEUDA INTERNA (MARCO MACROECONÓMICO 2002-2011 / PORCENTAJES)

Escenario con nuevo PIB+PRGF+INSS+BCN+Reducción de 2% en ti	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento real del PIB	1.0	3.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Inflación interna	6.0	6.5	5.9	5.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inflación externa	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de depreciación del córdoba	6.0	6.0	4.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de interés interna	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Tasa de interés externa	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	(PORCENTAJE DEL PIB)									
Balance primario a/d del SPNF sostenible	-0.8	-0.9	-2.5	-2.5	-2.3	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9
Balance primario a/d del SPNF	-2.7	-1.7	-2.0	-1.6	-2.3	-2.2	-2.2	-2.1	-2.1	-1.9

ga impositiva compartida equitativamente por todos los agentes y sectores económicos es indispensable para la consecución de la sostenibilidad fiscal.

LA SOSTENIBILIDAD DE LA CUENTA COMERCIAL DE LA BALANZA DE PAGOS

Afortunadamente para nuestros propósitos, las metodologías que determinan las condiciones de sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos son bien conocidas.[8] Todas estas metodologías comparten el mismo punto de partida: la ecuación de acumulación de activos externos del país. En esta sección utilizamos el abordamiento analítico de Milesi-Ferretti y Razin para eventualmente cuantificar la tasa de deslizamiento del tipo de cambio nominal compatible con la sostenibilidad de la cuenta corriente.[9] Asumiendo (a) que la economía abierta en referencia acumula activos externos (es una economía exportadora), y (b) que la tasa de interés doméstica, r, es mayor que la tasa de crecimiento del PIB real doméstico, o sea,

$r = r^* - \varepsilon > \gamma$[10], la identidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos puede escribirse de la siguiente manera:

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

$$s_t p_t^* F_t - s_t p_{t-1}^* F_{t-1} = p_t(Y_t - C_t - G_t - I_t) + i^* s_t p_{t-1}^* F_{t-1} \quad (5)$$

donde st = tipo de cambio nominal (unidades de moneda doméstica por unidad de divisa), pt = el deflactor del PIB doméstico, pt* = deflactor del PIB externo, it* = tasa de interés nominal externa, Ft = stock de activos externos netos denominados en bienes externos, Yt = PIB real, Ct = consumo privado real, Gt = gasto corriente gubernamental real, e It = inversión total real (pública más privada).

Ahora bien, si definimos (a) el tipo de cambio real qt como pt/(st pt*) y (b) la razón del stock de activos externos ft al PIB como Ft-1/qtYt (y ft+1 como Ft/qtYt); y si además dividimos ambos lados de (5) arriba entre el PIB nominal dado por PtYt, entonces podemos reescribir (5) como sigue:

$$f_{t+1} - f_t = \frac{1}{(1+\gamma_t)(1+\varepsilon_t)}[tb_t + f_t(r^* - \varepsilon_t - \gamma_t - \gamma_t\varepsilon_t)] \quad (6)$$

donde ft+1 = Ft/qtYt = st pt*Ft/ptYt, ft = F t-1/qtYt = st pt*F t-1/ptYt, tbt = pt (Yt – Ct – Gt – It)/ ptYt, r* = tasa de interés real externa[11], ε = tasa proporcional de crecimiento del tipo de cambio real[12] (qt = pt/st pt*), st = tipo de cambio nominal en unidades de moneda doméstica por unidad de divisa, γ = tasa proporcional de crecimiento del PIB real doméstico y (r* - ε) = r (tasa de interés real doméstica)[13].

El Balance Comercial Sostenible

Imponiendo la condición ft + 1 = ft en la ecuación (6) y despejando tbLR, tenemos que el saldo comercial que le imparte sostenibilidad a la cuenta corriente de la balanza de pagos está dado por la siguiente fórmula,

$$tb_{LR} = -f(r^* - \varepsilon - \gamma) \quad (7)$$

tbLR en (7) es el balance comercial sostenible que de mantenerse año tras año, estabilizaría la razón del stock de activos externos netos al PIB. En (7) arriba, recordemos que

(a) r = r* - ε > γ, y (b) la economía es una exportadora neta crónica al resto del mundo de manera que tiene un stock acumulado de activos externos dado por f >0. En este caso, el balance comercial que le imparte sostenibilidad a la cuenta corriente es un déficit comercial ya que tbLP < 0,

$$tb_{LR} = -f(r - \gamma) < 0 \quad (8)$$

El Balance Comercial Sostenible para el Caso de Nicaragua cuando la Tasa de Interés Doméstica, r, es Mayor que la Tasa de Crecimiento del PIB Real, γ

Manteniendo el supuesto que r = r* - ε > γ, si la economía es una importadora neta crónica del resto del mundo y tiene un stock acumulado de pasivos externos netos dado por l = (-f), entonces la fórmula en (8) se transforma en,

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

$$tb_{LR} = l(r - \gamma) > 0 \quad (9)$$

donde l = stock acumulado de pasivos externos netos. Obsérvese en (9) que el balance comercial que le impartirá sostenibilidad a la cuenta corriente será un superávit comercial ya que tbLP > 0.[14]

ESCENARIOS DE SOSTENIBILIDAD EXTERNA

En numerosas simulaciones realizadas en lo interno de la SECEP, no se pudo encontrar ningún escenario de crecimiento económico de largo plazo que condujera a la sostenibilidad externa de la cuenta comercial de nuestra balanza de pagos durante la presente década.

Como indicamos en la sección anterior, el déficit comercial sostenible es aquél que, de mantenerse año tras año, estabiliza a través del tiempo la razón del stock de deuda externa al PIB. En otras palabras, la consecución y mantenimiento del déficit comercial sostenible, evita un crecimiento más que proporcional en el stock de deuda externa con respecto al PIB.

A continuación mostramos en los Cuadros 7 y 8 dos diferentes escenarios de crecimiento económico, donde cada uno de ellos es liderado por un crecimiento dinámico en las exportaciones.

Comportamiento de la Sostenibilidad Externa

En el Escenario A (ver Cuadro 7) el PIB crece a una tasa anual de 5.4% gracias a un crecimiento anual en las exportaciones reales de 17.%, una disminución anual en el consumo público nominal de 1.0%, un crecimiento anual (moderado) en la inversión pública real de 5% y un crecimiento anual en la inversión privada real de 10%. Obsérvese que en este escenario, no obstante un crecimiento dinámico en las exportaciones, equivalente a un 17% anual, y una disminución de 15 puntos porcentuales en el déficit comercial como porcentaje del PIB de 2003 a 2011 [- 20.6% - (-35.6%) = 15%], el déficit comercial del 2011 (-20.6%) está todavía 22.7 puntos porcentuales por abajo del superávit comercial sostenible correspondiente a dicho año (2.1%).

La sostenibilidad externa no se alcanza tampoco en el Escenario B, a pesar de que en este último las exportaciones crecen a una tasa más alta, del 20% anual, o sea, 2.5 puntos porcentuales por año más rápido que en el Escenario A. La pregunta de rigor aquí es, ¿por qué es tan elusiva la sostenibilidad externa en los

CUADRO 6: DOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LARGO PLAZO LIDERADO POR LAS EXPORTACIONES

	Crecimiento anual en consumo público nominal (%)	Crecimiento anual en inversión pública real (%)	Tasa de impuesto sobre el PIB	Crecimiento anual en inversión privada real (%)	Crecimiento anual en exportaciones reales (%)	Crecimiento anual del PIB real (%)
Escenario A	-1.0%	5.0%	31.5%	10.0%	17.5%	5.4%
Escenario B	-1.0%	5.0%	31.5%	10.0%	20.0%	6.0%

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

dos escenarios que hemos examinado?

Una posible contestación a esta interrogante es la presencia de un tipo de cambio sobrevaluado que evita que las exportaciones crezcan más rápido; en cuyo caso sería recomendable enmendar la política cambiaria vigente de disminuir progresivamente la tasa de minidevaluaciones y auspiciar en su lugar un aumento deliberado pero gradual de la misma

en el futuro. Tan o quizás más importante que la sobrevaluación del tipo de cambio, como explicación de nuestra dificultad en alcanzar la sostenibilidad externa, es el hecho que Nicaragua, como país altamente endeudado (en vías de alcanzar el punto de culminación de la HIPC), enfrenta en el margen un techo a su capacidad para endeudarse externamente. Este techo está prácticamente determinado por los OFI y los donantes. Siempre y cuando este techo sea efectivo, el balance comercial de la balanza de pagos nicaragüense dependerá de flujos exógenamente determinados de asistencia externa y donaciones.[15] En esta situación el balance comercial será igual a las transferencias exógenamente determinadas de recursos netos provenientes del exterior.

CUADRO 7: SOSTENIBILIDAD EXTERNA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LA ECONOMÍA NICARAGÜENSE EN EL ESCENARIO DE CRECIMIENTO A

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sostenibilidad Cta. Comercial									
Cta. somercial sostenible (% del PIB)	0.3	1.6	3.4	0.9	2.5	3.3	3.5	3.1	2.1
Cta. comercial Efectiva (% del PIB)	-35.6	-29.6	-28.6	-26.8	-25.4	-24.3	-23.1	-21.9	-20.6
Sostenibilidad Fiscal									
Balance primario sostenible a/d (% del PIB)	-0.5	0.1	09	0.1	0.9	1.4	1.6	1.5	1.2
Balance primario efectivo a/d (% del PIB)	-9.0	-7.5	-6.0	-4.7	-3.4	-2.2	-1.1	-0.1	0.9

CUADRO 8: SOSTENIBILIDAD EXTERNA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LA ECONOMÍA NICARAGÜENSE EN EL ESCENARIO DE CRECIMIENTO B

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sostenibilidad Cta. Comercial									
Cta. somercial sostenible (% del PIB)	0.7	0.3	1.6	-1.3	-0.3	-0.1	-0.6	-1.7	-3.2
Cta. comercial Efectiva (% del PIB)	-35.0	**-28.8**	-27.5	-25.3	-23.6	-22.1	-20.5	-18.9	-17.2
Sostenibilidad Fiscal									
Balance primario sostenible a/d (% del PIB)	-1.3	-0.8	-0.2	-1.1	-0.7	-0.5	-0.6	-1.0	-1.6
Balance primario efectivo a/d (% del PIB)	-8.8	-7.0	-5.4	-3.9	-2.4	-1.1	0.2	1.4	2.5

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Notas

1. World Bank Policy Research Bulletin, Fiscal Accounts and Macroeconomic Performance, Vol. 4, Number 3, May-July, 1993.
2. Al respecto ver los artículos de Joseph Stiglitz, "La falsa promesa de estabilidad", Mayo 2003; y "Mentiras graves sobre los bancos centrales", Junio 2003, en http: //www.project-syndicate.org.
3. El riesgo crediticio es tan sólo un subcomponente de uno de los diez componentes que abarca el riesgo soberano. Este último es un ponderado de diez componentes: (1) el riesgo político; (2) el nivel y distribución del ingreso y la estructura económica; (3) las perspectivas de crecimiento económico futuro; (4) la flexibilidad fiscal; (5) el nivel y estructura de la deuda pública del sector público consolidado, por tipo de moneda y por plazos de vencimientos; (6) los pasivos futuros y contingentes del gobierno; (7) la estabilidad monetaria; (8) la liquidez externa; (9) la deuda pública externa; (10) el nivel de deuda externa del sector privado y su estructura por tipo de moneda y plazos de vencimientos. El riesgo crediticio es un subcomponente dentro del componente (5).
4. Deutsche Bank, Public Debt Susteainability in Selected EM, Global Markets Research, Emerging Markets, 23 April 2001.
5. Standard & Poor´s, Sovereign Credit Ratings: A Primer, 3 April 2002
6. Daniel Cohen, "Fiscal Sustainability and a Contingency Trust Fund" en Hana Polackova Brixi and Allen Schick, editors, Government at Risk, Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank and Oxford University Press, 2002, p.153; Allen Schick, "Budgeting for Fiscal Risk"; y Suresh M. Sundaresan, "Institutional and Analytical Framework for Measuring and Managing Gobernment´s Contingent Liabilities"; y Richard Hemming and Murray Petrie, "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability" en Ernesto Talvi y Carlos Végh, Compiladores, Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal, Nuevos Indicadores de Sostenibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2000, p.
7. Sobre este tema ver Angelo Marano, The Road to Sound Public Finances: Economic Growth vs. Primary Surplus, Dipartimento de Economia e Produzione, Politecnico di Milano. Paper prepared for the Fifth Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, Brussels, 1-3 October 1999.
8. Ver entre otros Jha, Raghbendra, Macroeconomics of Fiscal Policy in Developing Countries, The Australian National University, Division of Economics, April 2001, pp. 21-22. Paper prepared for the WIDER/UNU project on "New Fiscal Policies for Growth and Poverty Reduction"; y Deutsche Bank, Current Accounts: Can They Achieve Sustainability?, en Latin America, 22 March 2000.
9. Gian Maria Milesi-Ferretti, and Assaf Razin, Sustainability of Persistent Current Account Deficits, Working Paper 5467, National Bureau of Economic Research, February 1996.

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

10. r = tasa de interés real doméstica, r^* = tasa de interés real externa, ε = tasa de apreciación del tipo de cambio real dado por $qt = pt/(st\ pt^*)$. En su modelo Milesi-Ferreti y Razin asumen que $r = r^* - \varepsilon > \gamma$, para evitar la ocurrencia de Ponzi games, esto es, la posibilidad que un país deudor pueda endeudarse externamente para pagar los intereses acumulados sobre su deuda externa. Esta posibilidad se factibiliza cuando $r < \gamma$, o sea, cuando la tasa de crecimiento del PIB real doméstico es mayor que la tasa de interés real doméstico. En esta situación, un país deudor pueda endeudarse externamente para pagar los intereses pagaderos sobre su deuda externa, sin violar las condiciones de solvencia externa, siempre y cuando el crecimiento de su deuda externa —medido en bienes domésticos (dado por $r = r^* - \varepsilon$, o sea la tasa de interés real externa ajustada por la apreciación del tipo de cambio real)— sea menor que la tasa de crecimiento del PIB doméstico real (dado por γ).

11. La tasa de interés externa real, $r^* = i^* - \pi^*$, se deriva de la ecuación de Fischer dada por $(1 + r^*) = (1 + i^*)/(1 + \pi^*)$, donde i^* es la tasa de interés nominal externa y π^* es la tasa de inflación externa.

12. De manera que si la tasa proporcional de crecimiento del tipo de cambio real es mayor que cero, $\varepsilon > 0$, el tipo de cambio real es está apreciando (o los términos de intercambio se están mejorando), y si $\varepsilon < 0$, el tipo de cambio real se está depreciando (o los términos de intercambio se están empeorando).

13. La demostración que $r^* - \varepsilon = r$, ver Anexo a esta Nota Técnica.

14. Obsérvese que cuando la tasa de crecimiento es mayor que la tasa de interés doméstica ($\gamma > r$) y el país tiene un stock acumulado de pasivos externos netos dados por l, entonces el balance comercial sostenible será un déficit comercial ya que $tb_{LR} = l(r - \gamma) < 0$.

15. John Baffes, Ibrahim A. Elbadawi, and Stephen A. O´Connell, Single-Equation Estimation of the Equilibrium Real Exchange Rate, en Lawrence E. Hinkle and Peter Montiel, Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement for Developing Countries, Oxford University Press, 1999, p. 412.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Anexo 5
Siglas y Acrónimos

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

AFP	Administradoras de Fondo para Pensiones
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AN	Asamblea Nacional
ANIA	Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos
ANITEC	Asociación Nicaragüense de Textiles y Confecciones
AP	Áreas Protegidas
APRENDE	Acción para la Enseñanza y el Desarrollo
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
BAVINIC	Banco de la Vivienda de Nicaragua
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU
CAMINIC	Cámara Minera de Nicaragua
CANILAC	Cámara Nicaragüense de la Industria Láctea
CAP	Centro de Atención al Público
CAPENIC	Cámara de la Pesca de Nicaragua
CC	Coordinadora Civil
CCEF	Cámara Centroamericana de Empresarios Forestales
CEDEP	Centro de Desarrollo Productivo
CEDES	Centro de Desarrollo Social
CEI	Centro de Exportaciones e Inversiones
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CENIT	Certificado Negociable de Inversión Transable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETREX	Centro de Trámite para las Exportaciones
CGR	Contraloría General de la República

CIAC	Cámara de Ingenieros y Arquitectos Consultores
CICO	Centro Infantil Comunitario
CNE	Comisión Nacional de Energía
CODE	Centro de Operaciones de Emergencias
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONAPINA	Consejo Nacional de Protección y Atención a la Niñez y a la Adolescencia
CONAPRO	Confederación de Asociaciones Profesionales de Nicaragua
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica Social
COPLAR	Comisión de Planificación Regional
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CPS	Centros Proveedores de Servicios
CPT	Congreso Permanente de los Trabajadores
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTI	Comité Técnico de Inversiones
CZF	Corporación de Zonas Francas
DAI	Derechos Arancelarios de Importación
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General de Ingresos
ECODESNIC	Estrategia de Conservación y Desarrollo de Nicaragua
EEUU	Estados Unidos
EFA - FTI	Educación para Todos – Iniciativa Vía Rápida (Education For All- Fast Track Initiative)
EMNV	Encuesta de Medición del Nivel de Vida
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
ENITEL	Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones
EPN	Empresa Portuaria Nacional

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
FCR	Fondo de Crédito Rural
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODIEN	Fondo de Desarrollo para la Industria Eléctrica
FOMAV	Fondo de Mantenimiento Vial
FONCITUR	Fondo de Capital de Inversión Turística
FOSOVI	Fondo Social para la Vivienda
FSS	Fondo Social Suplementario
GAAP	Principios Generalmente Aceptados de Contabilidad
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HIDROGESA	Generadora Hidroeléctrica S.A.
HIPC	Iniciativa Reforzada para Países Pobres Muy Endeudados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IEC	Impuesto Específico al Consumo
IED	Inversión Extranjera Directa
IFNB	Instituciones Financieras No Bancarias
IGV	Impuesto General al Valor
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa

INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
INTECNA	Instituto Tecnológico Nacional
INTUR	Instituto de Turismo
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
IR	Impuesto a la Renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto del Valor Agregado
JSDC	Fondo Japonés para el Desarrollo Social
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MIGOB	Ministerio de Gobernación
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MITRAB	Ministerio del Trabajo
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OAP	Oficina de Administración Pública
ODA	Cooperación Oficial del Desarrollo
OEP	Oficina de Ética Pública de la Presidencia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONDL	Oficina Nacional de Desarrollo Limpio
ONG	Organismos No Gubernamentales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

PAININ	Programa de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia
PANIC	Plan Ambiental de Nicaragua
PASE	Programa de Apropiación, Seguimiento y Evaluación de la ERCERP
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PDLCA	Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica
PDM	Planes de Desarrollo Municipal
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PGIRCI	Planes Graduales, Integrales de Reducción de la Contaminación Industrial
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Programa Integral de Nutrición Escolar
PIP	Programa de Inversión Pública
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMSS	Programa de Modernización del Sector Salud
PN	Policía Nacional
PNC	Programa Nacional de Competitividad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF	Servicio de Crecimiento Económico y de Reducción de Pobreza
PROCOMPES	Programa de Competitividad
PROFOR	Programa Forestal
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
RINAS	Reservas Internacionales Netas Ajustadas
RPS	Red de Protección Social

SCAA	Specialty Coffee Asociation of America
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras
SIEPAC	Sistema de Integración Eléctrica para América Central
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SILAIS	Sistema Local de Asistencia Integral de Salud
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención de Desastres
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento a los Indicadores de Pobreza
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SPM	Sistema de Planificación Forestal
SPNF	Sector Público No Financiero
SREC	Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación.
TELCOR	Telecomunicaciones y Correos - Ente Regulador
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCRESEP	Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público
UE	Unión Europea
UIP	Unidad de Inversiones Públicas
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
UTD	Unidades Técnicas Departamentales
UTIP	Unidades Territoriales de Inversión Pública

Digitalizado por: Enrique Bolaños Fundación www.fundacionenriquebolanos.org

Carta al Pueblo de Nicaragua

"Donde no hay consultas, los planes fracasan"
(Pr 15, 22a)

Nicaragua necesita metas ambiciosas que requieren acciones ambiciosas. Mi visión es cambiar a Nicaragua para bien: cambiar la cultura de la violencia por la cultura de la paz, y la cultura de la impostura por una cultura de la consulta. En la raíz de estos cambios está el establecimiento de una auténtica democracia.

Nuestros grandes males políticos derivan de un mal tradicional del cual todavía quedan tenebrosos resabios: el caudillismo, que impone desde arriba lo que sólo es posible apalancar desde abajo.

Nicaragüenses todos: quiero invitarlos a participar en una agenda nacional de consulta sin ningún tipo de distingos, ni discriminaciones de ninguna clase- dando nuestros puntos de vista para potenciar nuestro desarrollo.

Quiero consultarles mis planes. Como dice el Libro de los Proverbios en las Sagradas Escrituras: "Donde no hay consultas, los planes fracasan".

Quiero consultarles el futuro de la Patria. Quiero que compartamos el sueño de una Nueva Era para Nicaragua: dialogando, siempre dialogando, para que la violencia no sea un método, sino un desecho; y para que la historia de las dictaduras sólo sea materia de estudio que nos enseñe que no debe volver ese pasado.

Quiero que me apoyen en la construcción de una Nicaragua más próspera, para beneficio de todos. Participen en este proceso de consulta ciudadana.

Es la Patria la que te llama.

Ing. Enrique Bolaños Geyer
Presidente de la República

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mañana es demasiado tarde!

Gobierno Bolaños
¡Nueva Era!

www.pnd.gob.ni