

INDICE

Capítulo II. Factores de Cambio y Continuidad del PNDH	37
2.1 Contexto Global.....	37
2.2 Factores de Continuidad.....	39
2.3 Factores de Cambio.....	40

Capítulo II. Factores de Cambio y Continuidad del PNDH

2.1 Contexto Global

1. Desde que inició la primera Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) en 2001, el Gobierno de ese período se planteó que ésta sería actualizada con base en el desempeño de los indicadores y metas propuestas (evaluados en los informes de avance); como consecuencia de cambios en el entorno nacional e internacional; como producto del cambio de enfoque de las políticas públicas para enfrentar la pobreza o bien como consecuencia de fenómenos naturales adversos. En 2003 la comunidad internacional, en el grupo consultivo de octubre de ese año, conoció de un enfoque revisado de la estrategia ERCERP denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND). En 2007, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, plantea una revisión de este Plan, para incorporar su visión estratégica del cómo combatir la pobreza a través de la transformación del modelo de desarrollo del país.

2. Los objetivos a perseguir en la estrategia del PNDH son dirigir esfuerzos a la reducción de la pobreza, dinamizar la economía, mantener estabilidad para atraer la inversión externa y mejorar los índices de desarrollo humano. No obstante, la definición de políticas y programas de impacto directo que sobre la población en situación de pobreza, está diseñando el Gobierno, el nivel de deterioro de los sectores sociales, acumulado hasta ahora, la crisis de las empresas de servicios públicos, el alto nivel de desempleo y de inflación que agobia a los trabajadores del país, determinan un nuevo orden de prioridades que obliga a introducir cambios en el contenido estratégico del PND. La incidencia de la pobreza (75 %) y la intensidad de la pobreza extrema (48 %) son tales que no se pueden superar con el modelo de desarrollo actual sino solo construyendo un modelo de desarrollo alternativo sobre la base de otros valores, principios y políticas, descritos en este Plan Nacional de Desarrollo Humano.

3. Es importante señalar que a pesar que desde el 2002, el país se mantuvo dentro de los parámetros del programa acordado con el FMI (Fondo Monetario Internacional), habiendo cumplido con los requisitos del esquema de la iniciativa HIPC para la condonación de la deuda externa lograda en 2004, y contar con el apoyo de la

comunidad internacional, el nivel de pobreza de Nicaragua aumentó¹, la economía continúa afrontando serios problemas estructurales que limitan su crecimiento, y la deuda pública aumenta sin un retorno social o económico consistente con las metas que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Así el Gobierno acordó en 2007 un nuevo acuerdo con el FMI con el objetivo de la estabilidad macroeconómica pero ahora incorporando políticas y programas del modelo de desarrollo alternativo del Poder Ciudadano que pueden efectivamente llevar a la reactivación económica con superación de la pobreza.

4. Por otra parte, algunas acciones del programa de reforma estructural llevado a cabo en los últimos diez y seis años, dejaron como resultado efectos contrarios a los esperados. El proceso de privatización de los servicios públicos terminó en una descapitalización del sector energía eléctrica y agua potable, que constituye una seria amenaza para el desarrollo económico y social; la reforma del sistema financiero condujo al cierre de los bancos estatales, lo que dejó sin alternativa crediticia a los pequeños y medianos productores; y la privatización de la educación y la salud pública redujo la cobertura de estos servicios a los más pobres. El nuevo modelo alternativo del Poder Ciudadano corrige esta situación y reprioriza las políticas económicas y sociales de tal manera que se revierta la exclusión anterior.

5. Finalmente, el país ha sido afectado por un entorno internacional adverso, asociado a la prolongada crisis petrolera, al deterioro de los términos de intercambio y a los efectos colaterales que ha producido la expansión económica de China, las que ha absorbido los excedentes de productos que los países como Nicaragua, también demandan en el mercado internacional. Estas situaciones no fueron previstas en el PND y ha afectado la dinámica económica proyectada en dicho documento oficial. Además los mismos factores más el auge de los bio-combustibles han condicionado el aumento vertiginosos de los precios mundiales de alimentos. Frete a esta situación el gobierno ha tomado acciones que amortiguan estos impactos en Nicaragua (acuerdos de garantía de suministro de petróleo, financiamiento del 50% del suministro a largo plazo en términos concesionales, acuerdo de la producción agropecuaria para acopio, importaciones y comercialización de ENABAS para incidir en precios, etc.).

¹ De acuerdo a la última encuesta de medición del nivel de vida (EMNV 2005), la pobreza aumentó en 5.5 por ciento al elevarse el porcentaje de pobres a 48.3 por ciento.

2.2 Factores de Continuidad

6. El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, dará continuidad a aquellos elementos del PND (Plan Nacional de Desarrollo) que se ajustan a su enfoque de política social y económica, a sus prioridades, a su misión y visión de la estrategia de desarrollo económico y humano, que ha iniciado a implementar desde la toma de posesión.

7. El primer factor de continuidad es la estabilidad macroeconómica, pero no como un objetivo en sí, ni a costa del gasto social e infraestructura, sino como un medio necesario que tiene efectos expansivos en otros sectores que puede favorecer a los pobres a corto, mediano y largo plazo. El comportamiento de la inflación afecta directamente a los pobres, y la profundización de los desequilibrios macroeconómicos juega un rol adverso en contra de los más débiles, restando margen de maniobra al gobierno en su programa social.

8. El segundo elemento de continuidad es la sostenibilidad de las finanzas públicas, no en la búsqueda de un presupuesto con déficit cero, sino en el manejo de un déficit fiscal sostenible que dé holgura al gasto social y a la inversión. En la medida que la economía supere sus problemas estructurales y genere capacidad de pago (más exportaciones, reservas internacionales, ingresos fiscales), a largo plazo el país puede optar por una política fiscal más ajustada para favorecer otros instrumentos de política como es la flexibilización del régimen cambiario vigente.

9. Mantener las condiciones propicias y el clima apropiado para atraer la inversión privada nacional y extranjera, constituye un elemento de continuidad importante para lograr los objetivos de reducir la pobreza. El Gobierno además de mantener la estabilidad macro como un estímulo a la inversión, también mantendrá un marco propicio de respeto y garantía a la propiedad privada, y estabilidad en las reglas del juego que fortalecerán la economía de mercado, a la vez, promoviendo el mercado y el comercio justo.

10. El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, dará continuidad con responsabilidad a los acuerdos comerciales puestos en marcha por los gobiernos anteriores: Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA-DR), impulsando las vías compensatorias; además, ampliará la zona comercial de Nicaragua

con otros acuerdos de cooperación, negociados con países amigos: Venezuela, Cuba y Bolivia Alternativa Latinoamericana Bolivariana de las Américas (ALBA). En este contexto, los programas para capacitar y capitalizar a los micro, pequeños y medianos productores, es una prioridad de este gobierno.

11. El enfoque territorial dado en el PND será reforzado con nuevos elementos estratégicos de participación y conciencia ciudadana y con un programa de inversión pública más ajustado a los principios del GRUN. La inversión en caminos, carreteras troncales que unan los centros productivos del país, estarán más acorde con el enfoque del mapa de potencialidades económicas de los territorios que como se había aplicado hasta ahora.

12. Las metas del milenio, desde la perspectiva de compromisos de país y desde las prioridades del GRUN, continuarán siendo parte importante de la estrategia de reducción de la pobreza, pero de una manera más intensiva, más directa, y con mayor compromiso de parte del Gobierno y pueblo nicaragüense. La revisión de los indicadores para ajustarlos a su verdadera dimensión, la inclusión de nuevos indicadores para fortalecer la evaluación de las metas, y el compromiso político expresado en el programa con el FMI, son elementos que fortalecerán los esfuerzos para alcanzar las metas del milenio.

2.3 Factores de Cambio

13. El PND, aprobado por el Directorio del Banco Mundial en febrero de 2006, se ha actualizado tomando en cuenta varios factores de cambios que han surgido, no sólo como resultado de una nueva visión de gobierno, sino por cambios en el entorno nacional e internacional que han afectado las perspectivas del país, por el pobre resultado de las políticas anteriores con el objetivo de aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza, por resultados técnicos provenientes de las últimas encuestas y censos, y principalmente, por las demandas de cambio de la población en situación de pobreza. Todos estos elementos están contemplados en el nuevo modelo alternativo de desarrollo del Poder Ciudadano.

14. El primer factor de cambio es el reenfoque de la política pública para favorecer a los pobres, fortalecer el crecimiento económico y reducir la dependencia externa. El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional liberará las capacidades de los pobres para que sean parte activa del desarrollo del país. Bajo este contexto surgen nuevas prioridades, objetivos y metas que superan el enfoque asistencial del PND así como los supuestos de

desarrollo de modelo "neoliberal", a la vez el gobierno les dará a todas las medidas de reactivación económica con superación de la pobreza expresión presupuestaria más ajustada a la realidad.

15. Una nueva visión estratégica sobre la cooperación internacional alineada a los objetivos del programa social del gobierno, constituye un factor de cambio importante. Tal como se estaba administrando la ayuda externa, el impacto en los pobres no es visible y en la economía, lo ha sido en forma limitada; pero además, la deuda pública aumenta sin el retorno esperado. Por tanto, es necesario salirse del modelo de cooperación en vigencia, avanzando hacia una estrategia sectorial más que de proyectos, diagnósticos, consultorías y capacitaciones generales a una cooperación, que llegue a los beneficiarios directos. En este sentido, nuevas modalidades de cooperación se están gestando y una nueva generación de programas surgirán, dando soporte financiero a los objetivos planteados por el gobierno en el PNDH.

16. Otro factor de cambio introducido por el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, es su enfoque productivo. Mientras el PND enfatiza en el desarrollo de los conglomerados (cluster), la nueva estrategia productiva lo hace en el potencial de los micros, pequeños y medianos productores. En este sentido, el gobierno dirige programas para capitalizar a los pobres a fin de que generen riquezas y valor agregado, produciendo alimentos y excedentes para la exportación; asimismo llevará a cabo programas de asistencia técnica, financiamiento, e incentivos para que la micro, pequeña y mediana producción urbana y rural logren niveles más representativos dentro de las oportunidades que brindan los acuerdos comerciales y el mercado interno. Este enfoque no necesariamente impide la iniciativa de creación de conglomerados (clusters) de parte del sector productivo, sobre todo en la forma de redes de micro, pequeños y medianos productores y/o de cooperativas de los micro, pequeños y medianos productores.

17. Una segunda parte de esta estrategia productiva está contenida en las políticas públicas dirigidas a reducir los costos de transacción de la economía e incentivar la inversión privada; de tal manera, que aunque la prioridad serán los micros, pequeños y medianos productores, la gran empresa y la inversión extranjera directa y nacional, se verán beneficiadas por un programa de inversión pública más ligado a la infraestructura que soporta el desarrollo de la producción; por la política monetaria, fiscal y cambiaria concertada en el acuerdo con el FMI; por el fortalecimiento de la legislación para garantizar la propiedad privada, y por los incentivos y escudos fiscales que temporalmente otorgará el gobierno.

18. Otro importante factor de cambio está relacionado con la agenda de reformas estructurales contempladas en el PND. En la práctica, esta agenda constituyó una parte condicionante del programa con el FMI y Banco Mundial, y en muchos casos, se convirtió en un instrumento político que sirvió para negociar posiciones en el parlamento. Una serie de leyes y reformas legales fueron introducidas como condiciones para los desembolsos. El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional en las negociaciones con el FMI rescató el principio de la soberanía nacional, en el sentido que el marco constitucional y reformas legales del país sólo le competen a los nicaragüenses y no pueden ser objetos de condicionantes de ninguna índole.

19. La agenda de privatización que por más de diez años fue parte central de los programas acordados con el FMI, ha sido descontinuada y esto constituye un factor de cambio importante en el PND. Dados los resultados negativos de este proceso y al enfoque político de una mayor presencia del Estado en los sectores ligados a la agenda social y económica, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) está revirtiendo los efectos negativos que dejó este programa en el sector agua, energía eléctrica, seguridad social, salud y educación, haciendo mayor presencia con sus políticas públicas que aseguran estos elementos críticos para la estrategia de reactivación económica con superación de la pobreza.

20. En otras áreas de acción, varios resultados técnicos han surgido de la última encuesta de medición del nivel de vida (EMNV 2005), del censo de población y vivienda (2005), de las encuestas de empleo (2005-2006), y del trabajo técnico que han llevado a cabo en GRUN en la revisión de sus indicadores (2007), que conlleva necesariamente a la revisión de los supuestos sobre los cuales se estructuró el PND.

21. Un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha surgido de las negociaciones iniciadas a comienzo del año 2008 entre el GRUN y esa institución, donde se perfila las proyecciones de mediano plazo (2007-2010), el nivel de gasto del Sector Público No Financiero (SPNF), y las disponibilidades de recursos provenientes de la cooperación internacional. Estas proyecciones de financiamiento revisadas constituyen el escenario base del PNDH, el cual no incluye el impacto de proyectos en gestión en el campo de la energía eléctrica, agua potable, carreteras e infraestructura portuaria, proveniente de los nuevos acuerdos internacionales.

22. Por tanto es necesario actualizar el segundo escenario² incluido en el PND de 2006, con base en la revisión de las metas del programa social, al estimado de recursos extraordinarios proveniente de Brasil, Venezuela, México, Irán, y Libia. En el PND 2006 aprobado por el directorio del Banco Mundial, establecía una brecha de US \$ 200.0 millones anuales entre los recursos contemplados en el programa acordado con el FMI y el escenario para acelerar el gasto en los sectores claves ligados a la estrategia de reducción de la pobreza.

23. Lo anterior implica también una revisión del gasto en pobreza. El nivel de este gasto ascendió a 13.6 por ciento del PIB en 2005 y a 13.4 por ciento del PIB en el 2006, afectado por una sub-ejecución presupuestaria equivalente a casi 2.0 puntos del PIB, en cada año. Esto significa que tan sólo por el hecho de mejorar la capacidad de ejecución presupuestaria institucional, el gasto en pobreza podría tener una base de 15.0 por ciento del PIB. Pero además, nuevos programas como el del "Hambre Cero", la ampliación del programa "Libra por Libra", el rescate de la gratuidad de la educación y la salud, el programa de alfabetización, pueden generar un ascenso rápido en el gasto en pobreza tal como se proyecta en el Programa Económico y Financiero (PEF).

24. El Plan Nacional de Desarrollo Humano, reconoce y vuelve explícitos los supuestos del Modelo de Desarrollo alternativo del Poder Ciudadano, que subyacen y guían el Plan en cuanto a: valores, objetivos, principios y criterios de éxito. Así, la estrategia del plan es la reactivación económica con superación de la pobreza. Dicho Plan enfatiza lo siguiente:

1. Se está realizando una **transformación del modelo de desarrollo neo liberal globalizado al modelo del Poder Ciudadano.**
2. **El liderazgo del Estado para el cambio del Modelo, visibiliza a los actores sociales, socios del cambio del modelo:** los micro, pequeños y medianos productores urbanos y rurales, cooperativas, las mujeres y las comunidades de pueblos originarios y afrodescendientes, con la colaboración de la gran producción y los inversionistas que respetan los reglamentos ambientales y laborales, así como los nicaragüenses en el exterior que envían remesas a sus familias en Nicaragua que también contribuyen al desarrollo del país y la comunidad internacional que colabora y

² Republic of Nicaragua: National Development Plan, page 86, Table 7.3: Funding Gap 2006-2010. November 2005.

reorienta su apoyo multilateral y bilateral de acuerdo a los objetivos y políticas del país en sus actividades en Nicaragua.

3. **Clarifica que todo el proceso de desarrollo humano nacional está inmerso en los procesos de desarrollo solidarios y complementarios** incluyendo el **comercio justo y la inversión justa** de los procesos de **unión de Centroamérica y del ALBA**, como parte del proceso de construir la gran patria Latinoamericana y Caribeña que soñaron Bolívar, Martí y Sandino.
4. **Enfatiza la necesidad de promover la asociatividad** de los micros, pequeños y medianos productores y el sector formal, de tal manera de facilitar el vínculo de todos los pobres y vincularlos a los procesos de reactivación económica con superación de la pobreza y en los beneficios sociales del mismo, a la vez de facilitar su plena participación en el Poder Ciudadano.
5. **Impulsa la propuesta de que los procesos de cooperación y unión Centroamericanos y Latinoamericanos y Caribeños pueden viabilizar y acelerar los procesos de desarrollo humano** en todos y cada uno de los países de la gran nación.
6. **Enfatiza la necesidad de resolver los grandes temas de la energía y del agua**, por la articulación del suministro de materias primas para la generación de energía, una diversificada matriz de generación, comercialización y distribución y canalización del consumo, incluyendo medidas ahorrativas de energía.
7. **Destaca que la mayor producción de alimentos la generan los pobres** pero son los que menos se benefician por el esquema de financiamiento de la producción y el esquema de intermediación en el mercadeo de la producción, modificando el esquema vigente con la democratización del crédito y la asistencia técnica, así como de las redes de acopio, distribución y comercialización, apoyo con semillas, fertilizantes y otros insumos también respaldará la producción de los micro, pequeños y medianos productores. Los pobres serán los que mejorarán la producción e incidirán positivamente en evitar hambrunas, superando a la vez la pobreza en el país.
8. **Reconoce que la alza mundial de precios en los alimentos tendrá un doble efecto, uno positivo para el campesinado que tendrá estímulo para mayor producción y mayores**

mercados al llegar a satisfacer las necesidades de Nicaragua y Centroamérica (especialmente Honduras y El Salvador), los países del ALBA (especialmente Venezuela), así como en el mercado mundial de excedentes que se pueden colocar después de atender a los mercados anteriores. **El otro efecto negativo para los consumidores de las ciudades que consiste en mayores gastos** para adquirir las calorías de la canasta básica, lo que se está aminorizando con la acción acopiadora, importadora, almacenadora y distribuidora de ENABAS.

9. **Para aumentar el impacto del efecto positivo en el campo, se fortalecerá ENABAS** en cuanto a los tipos, volúmenes y capacidad financiera con relación a la producción nacional acopiada y se facilitarían exportaciones a Centroamérica, el ALBA (especialmente Venezuela) y el mundo. **Para minimizar el impacto negativo en la ciudad, ENABAS** distribuirá lo acopiado en el campo sin intermediaciones, así como importaciones de alimentos críticos en el consumo nacional. Para lograr estos objetivos se aumentará su capacidad de acopio e importación y distribución, almacenamiento, distribución mayorista y a veces minorista con la colaboración de redes de pulperías, tiendas, comisariatos y las diversas instancias del Poder Ciudadano.
10. **Establece un enfoque de medicina comunitaria** en que se lleven los servicios médicos a la comunidad y barrios con un enfoque integral. Con el apoyo del Poder Ciudadano emprender campañas de salud popular enfatizando en la salud preventiva mediante medicina comunitaria, vacunación masiva, higiene comunal, lactancia materna, atención prenatal, partos seguros y medicamentos genéricos.
11. **Enfatiza en la educación técnica,** que se retome la alfabetización y la educación de adultos, así como la capacitación masiva en cada localidad, en cada comarca, en cada municipio y en cada departamento del país de acuerdo a las características productivas de cada zona.
12. Enfatiza y eleva la calidad y participación de la educación superior incluyendo las contribuciones de las universidades a resolver problemáticas económicas, productivas, sociales y culturales del país, sobre todo aquellas que reproducen los círculos viciosos de exclusión y pobreza de las mayorías. También debe incluir un compromiso en contribuir al desarrollo del país en la superación de la pobreza.