

NEPAI PROJECT
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN NICARAGUA

A Report by Dr Armando Cáceres

Prepared under USAID Contract #524-0339-C-00-4015-00

April
April/1995
Managua, Nicaragua

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN NICARAGUA

1989 Situación Inicial

En 1989, las condiciones sociales de Nicaragua reflejaban la situación de grave deterioro de la economía como resultado de

- Las políticas económicas inapropiadas de los 80's
- Factores externos desfavorables como términos de intercambio desfavorables, condiciones climáticas adversas y el embargo comercial
- La guerra civil prolongada

Banco Mundial, "Country Economic Memorandum, Pag 2

Los indicadores sociales eran los mas elevados de la región centroamericana

- **La tasa de mortalidad infantil 72 de cada 1,000 nacimientos**
- **La tasa de mortalidad de las madres que alumbran 159 por cada 100,000 nacimientos vivos**
- **La tasa de nacimientos con peso inferior al normal 22 por ciento**

En comparación con otros países del Hemisferio Occidental

- **Nicaragua contaba con el tercer PIB per cápita menor US\$340 de acuerdo a la metodología del Atlas del Banco Mundial**
- **Registraba la tasa de crecimiento poblacional más alta (3 4 por ciento)**

Banco Mundial, "Country Economic Memorandum, Pag 2

Conclusion del estudio del Banco Mundial

- De no retornarse a una senda de crecimiento económico acelerado y sostenido, podría registrarse un deterioro mayor de los indicadores de pobreza que ya exhibían niveles alarmantes

La promoción del crecimiento económico constituye la base para una estrategia efectiva de reducción de la pobreza en Nicaragua

Fuente Banco Mundial, "Nicaragua, Country Economic Memorandum", Pág 2

Nicaragua es el segundo país más pobre en América Latina

- El crecimiento de la población es el más rápido de la región (más de 3 por ciento al año), presionando la capacidad del Gobierno para proveer servicios básicos a la población
- La mortalidad infantil es alta y la calidad de la educación y los servicios de salud es baja
- Tradicionalmente, la agricultura ha sido el sector económico más importante, respondiendo por el 30% del PIB, el 33% de la fuerza laboral y más de la mitad de las exportaciones

La pobreza en Nicaragua se encuentra ampliamente difundida

FMI, "Policy Framework Paper 1994-1997", Pág 1, 27

Los indicadores sociales se encuentran entre los más bajos de América Latina

En 1990 la mortalidad infantil era de 72 por cada mil nacimientos (causada principalmente por diarrea y enfermedades respiratorias agudas)

La mortalidad maternal era de 159/1000

Las tasas de fertilidad total se ubicaban en 4.6 niños por mujer en edad de procrear

El 28% de los niños sufría de malnutrición severa o moderada

FMI, "Policy Framework Paper 1994-1997", Pág 31

La mala calidad de los servicios de agua y desague exponen a la población a enfermedades derivadas de esta carencia, particularmente en las áreas rurales

La cobertura de servicios de agua potable en las áreas rurales es de sólo 20% y la de desague de 9%

Más de 20% de la población no sabe leer ni escribir

Las tasas de repetición y abandono de la escuela en el primer y segundo año son de 45%

Sólo un 22% de los niños que entran a la escuela completan la educación primaria

FMI, "Policy Framework Paper 1994-1997", Pág 31

1990-1994

Estabilización y Ajuste Estructural

La promoción del crecimiento económico ha sido la fuerza principal que empuja el programa de reformas económicas iniciado por el Gobierno de Nicaragua

En relación al impacto en bienestar del programa económico, debe destacarse lo siguiente

- El fin de la hiperinflación, como resultado de la aplicación de un marco consistente de política económica, benefició a todos los sectores de la población
- El flujo de ayuda externa permitió que la estabilización se realizara con incrementos en los salarios, el consumo y en los niveles de vida
- Los sectores de comercio y servicios se beneficiaron con la desregulación del comercio
- Grupos de trabajadores urbanos se beneficiaron de incrementos importantes de salario

Fuente Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua", Pág 31

El crecimiento del sector agropecuario constituye un complemento indispensable del programa económico global, por su importancia en las comunidades rurales

- Tres cuartas partes de la pobres en Nicaragua viven en zonas rurales y derivan su ingreso principalmente de actividades agropecuarias**

El repunte del sector agrícola beneficia directamente a los agricultores pobres e indirectamente a los asalariados pobres del campo

En el período 1990-1994, en el sector agropecuario se registraron resultados diversos, dependiendo de la competitividad del producto bajo el nuevo esquema de precios relativos y la velocidad con que se introdujeron las nuevas estructuras de mercado

- La inestabilidad política y la frágil situación económica y cambiaria explican la respuesta lenta del sector agrícola**

En materia agropecuaria, se busca restablecer la vigencia de los mercados e incrementar la producción en el corto plazo

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 32

El mantenimiento y la profundización del programa de estabilización y de reformas económicas del gobierno es un requisito necesario para promover el crecimiento económico

El proceso de transformación económica en Nicaragua aún se encuentra lejos de haberse completado

En una segunda ronda de reformas debe buscarse

- Fortalecer las estructuras institucionales necesarias para un funcionamiento eficiente de los mercados**
- Reconstruir el aparato del Estado para apoyar al sector privado y asistir a los pobres**
- Proveer infraestructura básica**
- Fortalecer la base de capital humano para un proceso de crecimiento económico equitativo**

Esta segunda etapa, es mucho más complicada que la primera

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 61

La Estrategia de Lucha contra la Pobreza busca mejorar la dotación de recursos humanos de los pobres centrándose en las áreas de educación, salud, población y nutrición

En el área de Educación

Objetivos mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios educativos primarios

En relación a la calidad de la educación primaria se ha avanzado en

- La reforma del curriculum de la educación primaria**
- La provisión de textos educativos básicos para las escuelas primarias**
- El entrenamiento e incentivos económicos a los docentes que laboran en zonas rurales**
- La expansión de los servicios a nivel pre-escolar y la rehabilitación de la infraestructura educativa primaria**

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 42

En relacion a la eficiencia en la provision de servicios educativos se busca

- Descentralizar la administración y el manejo de los recursos disponibles con una mayor participación de las municipalidades
- Mejorar la recuperación de costos en educación secundaria y superior

La estrategia del Gobierno en materia de educación es apoyada por los donantes

- USAID financió la impresión de textos escolares para escuelas primarias y secundarias y la capacitación de los docentes para su uso
- UNESCO apoyó entrenamiento a docentes con un aporte del Gobierno Holandés
- IDA a través del FISE apoya la reconstrucción y modernización de unidades educativas

Fuente Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua", Pág 43

En el área de Salud

Objetivos mejorar la efectividad, eficiencia y calidad de los servicios de salud y reducir las disparidades en el acceso al cuidado de salud primario

Los elementos centrales de esta estrategia son

- La descentralización administrativa y financiero de los servicios departamentales de salud (a través de los SILAIS)
- La redefinición del modelo de salud primaria (mayor énfasis en prevención)
- Las mejoras en la oferta y la distribución de medicamentos
- La rehabilitación de la infraestructura de salud (otorgando prioridad a los centros de salud, las postas y hospitales en situación crítica)
- Las mejoras en la recuperación de costos de salud (facturando servicios al INSSBI y al sector privado para la provisión de algunos servicios)

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 43

El apoyo de los donantes en el area de salud ha comprendido

- USAID, Suecia y Holanda colaboran para la implementación de 12 de los 19 SILAIS
- El Banco Interamericano apoya a la capacidad de inversión del MINSA, a la administración de centros hospitalarios, a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento y al desarrollo de estudios de oferta y demanda de servicios de salud
- DANIDA colabora con los mejoras en el suministro de medicamentos
- IDA aprobó un préstamo al Sector Salud por US\$20 para apoyar la implementación de las políticas en el area de salud

Fuente Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua", Pag 44

En el área de nutrición

Objetivo central la eliminación de la malnutrición

Los elementos principales de esta estrategia son los siguientes

- Mejoras en la oferta de alimentos básicos**
- Mejoras en las condiciones sanitarias de la población**
- Promoción de hábitos adecuados de alimentación y programas de salud preventiva**
- Concentración de la atención en las áreas rurales que concentran los mayores índices de pobreza y malnutrición**

Comprende programas para el desarrollo de proyectos agrícolas, programas de alimentación escolares, entrega de comida en zonas afectadas por la guerra, desarrollo de infraestructura social y productiva y construcción de letrinas, entre otros

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pag 44

En el area de poblacion

Objetivos mejorar la provisión de servicios de planificación familiar y de programas de educación familiar a cargo del MINSA

El MINSA recibe apoyo de USAID, Noruega y UNFPA en las áreas de asistencia técnica, productos, entrenamiento y apoyo logístico a los programas de planificación familiar

IDA complementa la asistencia de otros donantes asegurando la implementación de un modelo integral de servicios primarios de salud, que incluyen a planificación familiar

Fuente Banco Mundial, “Estimacion de la Pobreza en Nicaragua”, Pag 44-45

La Red de Protección Social busca reducir el impacto de las políticas de ajuste económico sobre los grupos mas vulnerables de la sociedad

Dentro de este esquema se consideran los programas que se orientan a

- La reconstrucción de la infraestructura económica y social y la provision de servicios**
- La transferencia de ingresos a través de programas de desarrollo rural integrado**
- La creación de empleo**
- La asistencia nutricional**

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 56

Entre los programas reconstrucción de la infraestructura económica y social y los servicios merecen destacarse los siguientes

Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)

Dirigido a la rehabilitación de escuelas primarias, puestos y centros de salud, caminos, servicios sanitarios y letrinas, centros de cuidado preescolar y mercados comunales Favorece a las comunidades pobres seleccionadas de acuerdo al índice de pobreza

Entre 1990 y 1994 se evaluaron 3,800 proyectos, de los cuales se financió 2,300 proyectos con un costo de US\$63 millones

El FISE en 1994 representó el 15% del Presupuesto de Inversión Pública De los recursos canalizados un 73% se dirigió a infraestructura social (51% a educación, 5% para agua potable y 17% a Salud) El 27% restante a infraestructura económica y medio ambiente

El valor promedio del proyecto fue de US\$22,600 dirigidos a municipalidades (49 5%), agencias gubernamentales (41 5%) y ONG's (9%) A diciembre de 1994 estaban pendientes de desembolso US\$55 millones más en proyectos

Fuente Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua

Proyecto de Servicios Básicos Integrados (PROSERBI)

Busca contribuir a las áreas de cuidados de salud preventivos, educación preescolar, entrenamiento de docentes, y agua y facilidades sanitarias, entre otras

Favorece a municipalidades de las regiones I, V, VI y al Departamento de León

Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM)

Busca apoyar a los gobiernos locales en la rehabilitación y construcción de infraestructura básica

Entre 1992 y 1994 financió trabajos por US\$2 7 millones

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 58

Otros Programas

Programas de Transferencia de Ingresos

Buscan apoyar la reinserción y el autosostenimiento de la población afectada por la guerra, con un énfasis especial en los campesinos pobres y las mujeres (PRODERE, PRORAAS, WANGKI, Estelí-Zona Seca, Mujer, Ambiente y Desarrollo, PRONORTE, Proyectos de Impacto Rápido, JINOTEGA, WFP 4571, Desarrollo y Reactivación de la Comunidad, COSUDE-MOTO)

Programas de Creación de Empleo

Proporcionan empleo temporal en municipalidades pobres y apoyan las actividades productivas de los pequeños campesinos y las cooperativas de artesanos (PEC, Granos Básicos, Fondo de Producción Agropecuaria)

Programas de Asistencia Nutricional

Benefician a los niños en edad escolar y preescolar con programas de distribución de vasos de leche y alimentación reforzada (FONIF)

Fuente Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua", Pág 58

1994 Situación Final

Apreciación del esfuerzo realizado en materia social durante los últimos cuatro años

Se han desarrollado estrategias adecuadas para servicios de salud y educación, enfocando mejoras en la provisión de servicios básicos, particularmente salud primaria y educación primaria y preprimaria

Estas políticas benefician principalmente a los pobres e incluyen reformas institucionales para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y la capacidad de implementación

Los programas de los donantes han sido adecuadamente coordinados por las autoridades en torno a las estrategias del Gobierno de Nicaragua

La creación del MAS constituyó un avance importante en este proceso

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Resumen Ejecutivo, Pág 1v

Apoyo del Gobierno de Nicaragua a los programas sociales

Entre 1991 y 1994 el Gobierno de Nicaragua dedicó entre 1 y 1.2 del PIB a programas sociales que incluyeron la rehabilitación de infraestructura básica, desarrollo rural integrado para víctimas de la guerra, emergencia de empleo y nutrición)

Entre los aspectos positivos de estos programas merece destacarse

- El enfoque dirigido a satisfacer la demanda de servicios básicos de las comunidades locales**
- Los incentivos que brindan para la organización de las comunidades y la operación a través de contratistas privados, instituciones locales y ONG**
- La reducción de las ineficiencias típicas del proceso de gasto público y la promoción de la participación del sector privado**

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pag 55

La magnitud del esfuerzo que viene realizando el Gobierno de Nicaragua

El gasto público social en Nicaragua es mayor que el otros países centroamericanos o con un PIB per cápita similar equivalente a 4 1% del PIB y 19 1% del gasto total

El gasto público per cápita en salud es de US\$18 9, el mas elevado de Centroamerica excluyendo a Costa Rica

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Págs 52,54

Anexo: ¿Quiénes son los pobres en Nicaragua?

Resultados de la Encuesta de Medición de Niveles de Vida

Objetivos del Estudio

- Estimar el alcance y la distribución de la pobreza y las principales características de los pobres y definir estrategias para la reducción de la pobreza en Nicaragua

Metodología de la Encuesta

- Construcción de línea de pobreza y extrema pobreza a partir de la información de gasto recogida
- La línea de pobreza se define como el nivel de gasto mensual total per cápita requerido para obtener un requerimiento calórico mínimo (2,226 calorías por adulto)
- La pobreza extrema se define como el nivel de gasto mensual en alimentos per capita requerido para obtener los requerimientos calóricos mínimos diarios

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Págs 2-3

Resultados de la Encuesta

- **La línea de pobreza se define para los ingresos mensuales menores a C\$214 47 o ingresos anuales menores a US\$429 anuales**
- **La línea de pobreza extrema se define para los ingresos mensuales menores a C\$101 32 o ingresos anuales menores a US\$202 anuales**

De acuerdo a estas estimaciones

- **Un 50% de la población (2 millones de personas) se encuentra por debajo de la línea de pobreza**
- **El 40% de los pobres (o el 20% de la población) se encuentran por debajo de la línea de extrema pobreza y con su ingreso no alcanzan a cubrir los gastos mínimos en alimentos (de acuerdo a los requerimientos calóricos diarios mínimos)**

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 3

Principales características de los pobres

- (a) La pobreza es mayor en el campo que en el area urbana**

El 75% de los habitantes rurales son pobres comparado con 32% de los habitantes urbanos

Las áreas rurales concentran el 41% de la población del país, el 63% de los pobres y el 78% de la pobreza extrema

La pobreza rural es más profunda y severa que la pobreza urbana

Los pobres urbanos tienen gastos que se ubican en promedio 11% por debajo de la línea de pobreza

Los pobres rurales tienen gastos que se ubican en promedio 37% por debajo de la línea de pobreza

Fuente Banco Mundial, “Estimacion de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 3

(b) Existen diferencias regionales en la incidencia de la pobreza

Las regiones más pobres son la del Norte (Jinotega y Matagalpa) y las Segovias (Esteli, Madriz y Nueva Segovia)

Estas tienen el 46% de la pobreza extrema a pesar de que representan al 23% de la población

Los pobres en estas regiones tienen gastos promedio que se ubican 48% por debajo de la línea de pobreza

Managua con un tercio de la población total solo tiene un 7% de la población en pobreza extrema

(c) La pobreza se concentra en el sector agrícola

Cerca de tres cuartos de la población pobre percibe ingresos que provienen de la agricultura, como agricultores o jornaleros. Los pequeños agricultores que se dedican a la producción de granos básicos son los más pobres de todos

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 3

(d) El problema principal en el mercado de trabajo no es el desempleo sino el subempleo

El desempleo abierto asciende a 13 4%, con grandes diferencias regionales

Las tres regiones con mayor desempleo (Occidental, Managua y la Sur) cuentan con un 80% de los desempleados y la menor incidencia de extrema pobreza

Las regiones más pobres tienen los índices de subempleo Son demasiado pobres para estar desempleados y necesitan conseguir algún tipo de ingreso

Estructura de la Mano de Obra Empleada			
	Sector Formal	Sector Informal	Total
Empleo Adecuado	27 4	54 8	82 2
Subempleo	2 6	15 2	17 8
Total	30 0	70 0	100 0

(e) El 70% de la mano de obra empleada se ubica en el sector informal

La pertenencia al sector informal no es un buen indicador de pobreza

Los ingresos mensuales en el sector informal se ubican por encima de la línea de pobreza Los ratios de dependencia (número de dependientes por hogar) son los que hacen que estos ingresos sean inadecuados en la comparación per cápita

Fuente Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua", Págs 17-22

- (f) **La participación de la mujer en el mercado de trabajo es menor entre los pobres**

Los pobres enfrentan una mayor demanda de trabajo en el hogar por el mayor número de niños y la ausencia de servicios básicos

- (g) **Las familias con mayor número de miembros son también las más pobres, ya que cuentan con mayor número de dependientes (menores de 12 años o mayores de 60 años)**

En promedio cada adulto pobre mantiene entre 1.1 y 1.3 dependientes. Los adultos no pobres mantienen en promedio a 0.8 dependientes

La probabilidad de ser pobre se incrementa en 10% con cada hijo adicional

- (h) **No existe evidencia de que las mujeres jefes de familia tengan mayor probabilidad de ser pobres**

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Págs 17-22

(I) Pobreza y bajo nivel educativo se encuentran altamente correlacionados

Cerca de la mitad de los pobres extremos en áreas rurales y un tercio en las áreas urbanas son analfabetos

En promedio un nicaraguense cuenta con 4.5 años de escolaridad

Los pobres extremos sólo cuentan con 3 años en las áreas urbanas y 1.6 años en las áreas rurales

(J) Pobreza y malnutrición se encuentran altamente correlacionados

Un tercio de los niños entre 0-5 años se encuentran malnutridos

Los niños en extrema pobreza se encuentran en mayor riesgo de malnutrición, particularmente en áreas rurales

Cuatro de cada diez niños en extrema pobreza que viven en áreas rurales están malnutridos. La mitad de la población en el Norte y las Segovias se encuentran malnutridos

Fuente: Banco Mundial, "Estimación de la Pobreza en Nicaragua", Págs 10-14

- (k) Los servicios de infraestructura son inadecuados y los pobres tienen menor acceso a estos servicios, particularmente en áreas rurales**

Baja cobertura de agua potable y servicios sanitarios explican la incidencia de diarrea y enfermedades que son las principales causas de morbilidad y mortalidad en el campo

Casi un 80% de los pobres rurales no tienen agua Las áreas rurales no tienen servicios sanitarios y la mitad de los pobres extremos no tienen letrinas

En las áreas urbanas cerca de un 70% de los pobres no están conectados a servicios sanitarios, comparados con 35% de los no pobres

**Sólo el 30% de los pobres rurales tienen acceso a servicios de energía eléctrica
En el caso de los pobres urbanos la cobertura de estos servicios se eleva a 84%**

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Pág 9

- (1) **La tasa de escolaridad de 90% se encuentra en línea con la de otros países de Centroamerica**

Los pobres no terminan la escuela primaria y el sistema debe financiar 11 años de estudio para obtener a un graduado de la escuela primaria

El bajo rendimiento educativo surge de entrada tardía a la escuela, la alta tasa de repetición y la baja calidad de enseñanza

La tasa de enrolamiento en secundaria de los pobres es la mitad de la de los no pobres

Los pobres no tienen acceso a la universidad ni a los programas pre-escolares

Fuente Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Págs 10-12

(m) Los pobres tienen menor acceso a servicios de cuidado de salud

Las tasas de atención son tres veces mayores para los no pobres que para los pobres extremos, y dos veces más probable de que reciben por lo menos una atención

Las regiones más pobres cuentan con menor acceso a servicios de cuidado de salud

Los niños pobres tienen menor probabilidad de tener inmunización completa, especialmente en las áreas rurales

Los cuidados prenatales y natales son inadecuados para mujeres pobres y rurales, explicando el alto grado de mortalidad maternal

Más de 25% de las mujeres pobres en áreas urbanas y 50% en las áreas rurales no reciben ningún cuidado prenatal durante el embarazo. Un tercio de los nacimientos son atendidos por parteras (algunas sin entrenamiento adecuado). Un 23% de las mujeres en extrema pobreza en áreas rurales dan a luz sin asistencia de personal médico.

Fuente: Banco Mundial, “Estimación de la Pobreza en Nicaragua”, Págs 10-12