

# **NICARAGUA: LOS “OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO” (ODM) Y EL PROGRAMA CON EL FMI.**

**Adolfo José Acevedo Vogl**

## **La importancia de los ODM para Nicaragua:**

1. La “Declaración del Milenio” fue suscrita unánimemente por los 189 estados miembros de las Naciones Unidas al final de la Cumbre del Milenio en Nueva York, en Septiembre del 2000. En ella, los estados suscriptores se comprometieron a no escatimar esfuerzos para "liberar a todos los hombres, mujeres y niños de las lamentables e inhumanas condiciones de extrema pobreza”.

La declaración incorporó un listado de los ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)). Los ODM incorporan a su vez 18 metas cuantificadas, con horizontes de tiempo definidos para alcanzarlas.

### **Objetivos de Desarrollo para el Milenio**

#### **Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

Meta 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día para el año 2015

Meta 2: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre

#### **Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal**

Meta 3: Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

#### **Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer**

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

#### **Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil**

Meta 5: Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015

#### **Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**

Meta 7: Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA para el año 2015

Meta 8: Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves en 2015

### **Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

Meta 9: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 10: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para el año 2015.

Meta 11: Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020

### **Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 14: Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

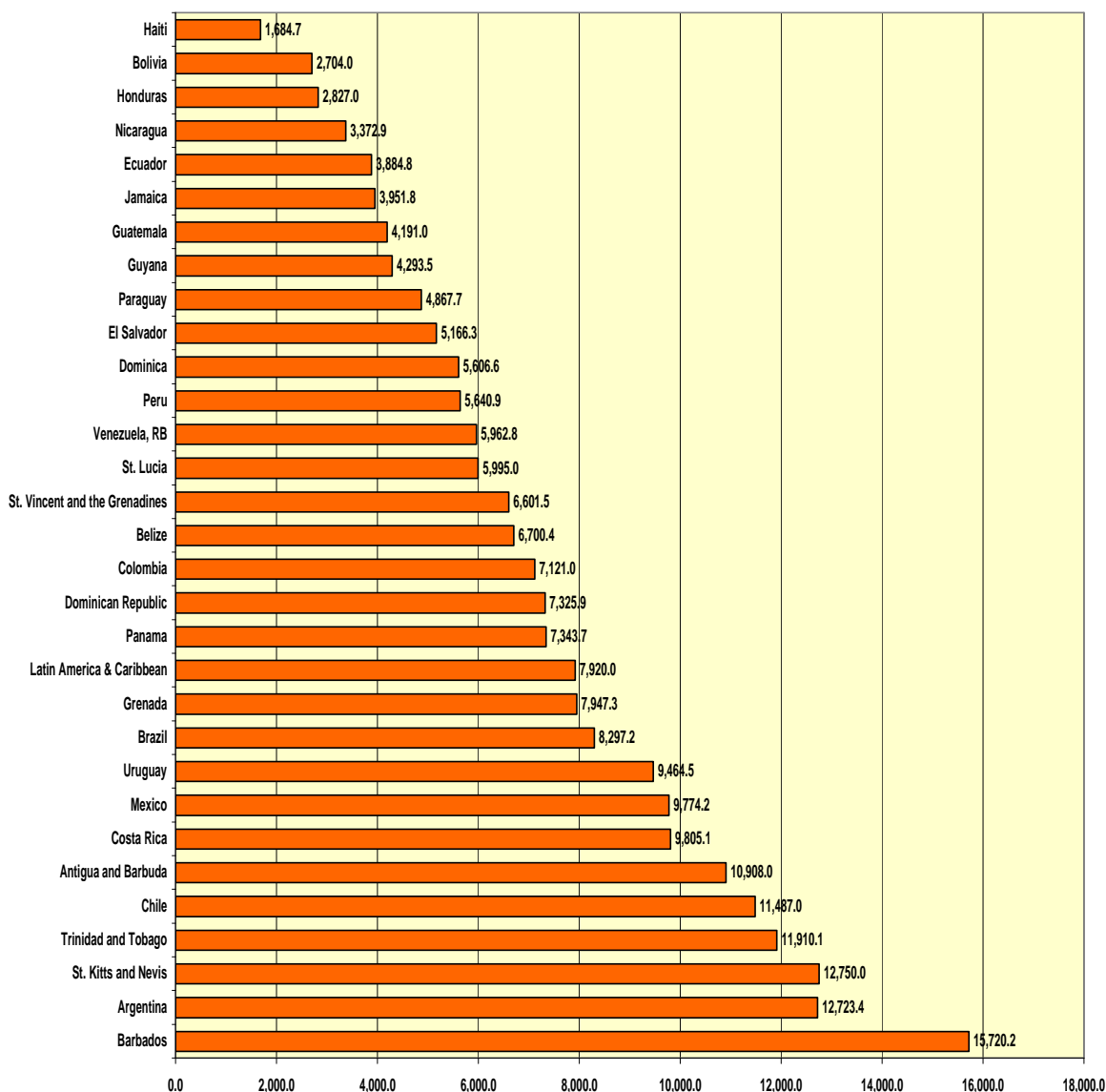
Meta 17: En cooperación con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles en los países en desarrollo.

Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Estos Objetivos se conciben como compromisos concretos para lograr la reducción de la pobreza en sus diferentes dimensiones (pobreza de ingreso, hambre, enfermedades, falta de vivienda adecuada, y exclusión), al mismo tiempo que promueven la equidad de género, la educación y la sostenibilidad ambiental. Representan a la vez compromisos para avanzar en el cumplimiento de derechos humanos fundamentales, establecidos en la “Declaración Universal de Derechos Humanos”.

El cumplimiento de estos “Objetivos” supone que los países en desarrollo, en asociación con los países desarrollados, deberán llevar a cabo esfuerzos verdaderamente considerables, y asignar ingentes recursos, que deberán ser invertidos en el logro de estos objetivos. La importancia de los objetivos, y la propia magnitud del esfuerzo requerido para alcanzarlos, y implica que la política económica y social de los países en desarrollo tendría, por necesidad, que colocar el logro de los mismos como su principal prioridad.

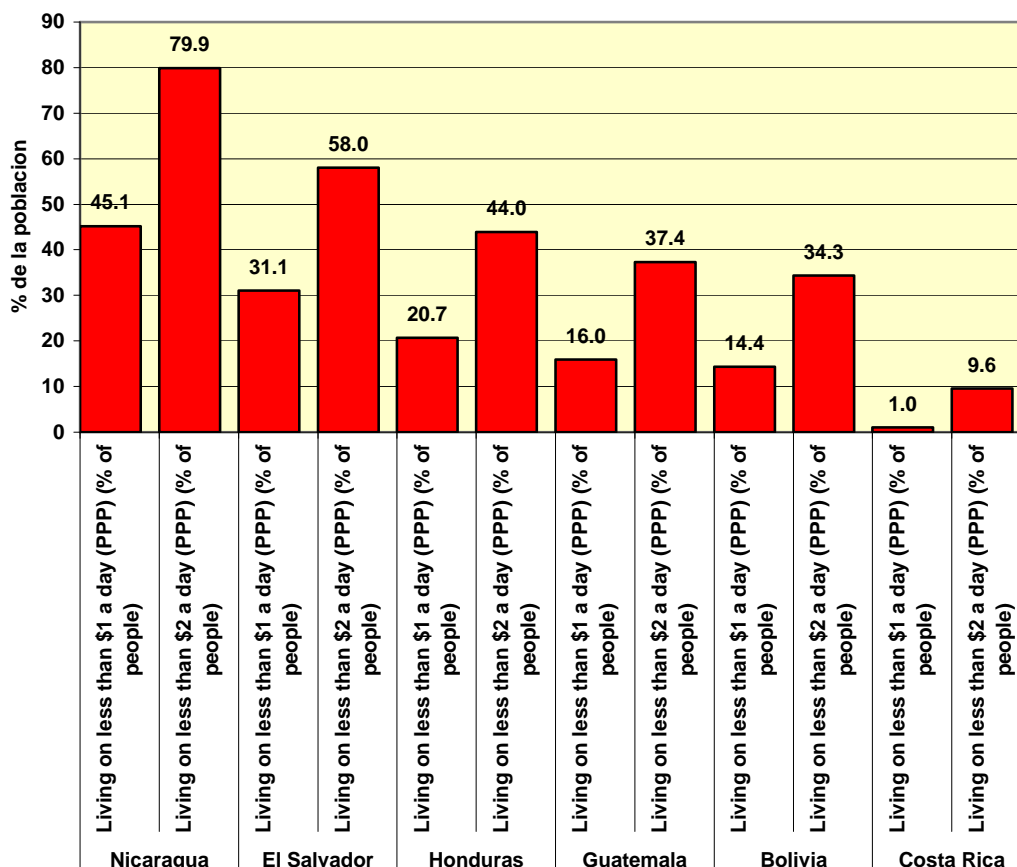
2. Resulta evidente la importancia que alcanzar el cumplimiento de estos Objetivos tiene para un país como Nicaragua. Nicaragua se cuenta entre los países más pobres de América Latina, junto con Haití, Bolivia y Honduras.



FUENTE: WDI World Bank.

Al propio tiempo, en el país existen niveles de “pobreza de ingresos” superiores a lo que podría esperarse debido a su nivel de ingreso per cápita. En efecto, Nicaragua muestra porcentajes mucho mayores de su población sobreviviendo con menos de US\$ 2 y US\$ 1 al día (medidos en términos de PPP) que Honduras y Bolivia, pese a que el nivel ingreso per cápita de los tres países, es bastante similar.

Porcentaje de la población que sobrevive con menos de US\$ 2 y US\$ 1 al día  
(en términos de PPP)



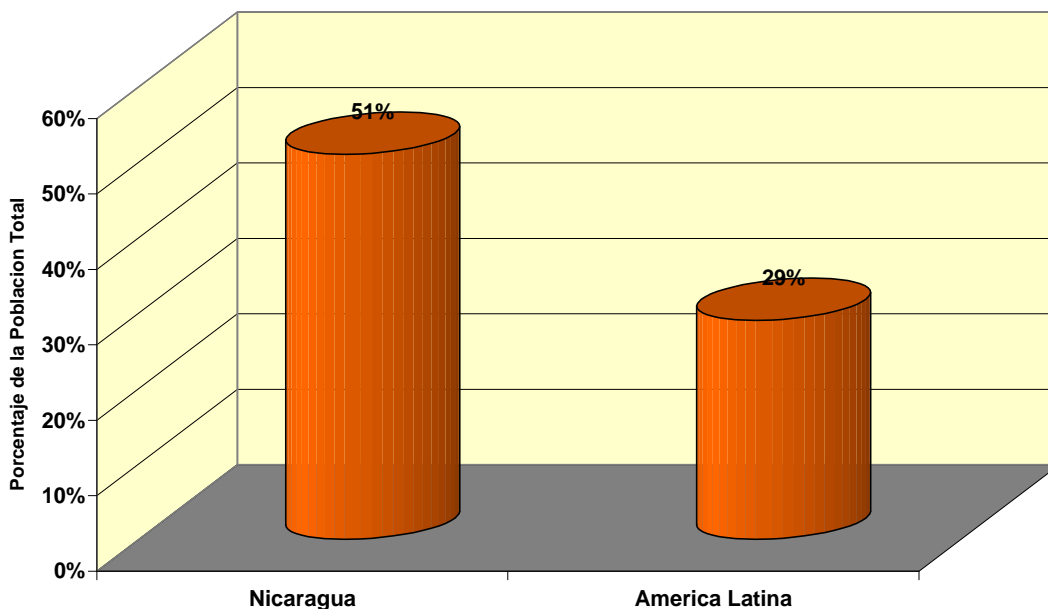
FUENTE: WDI World Bank

Así, mientras el 79.9% de la población nicaragüense sobrevive con menos de US\$ 2 al día (en términos de PPP) en Bolivia este porcentaje sólo alcanza el 34.3%. En lo que respecta al porcentaje de la población que se ve obligada a sobrevivir con menos de US\$ 1 al día, este se eleva hasta el 45% en Nicaragua, mientras que en el caso de Bolivia sólo asciende a un 14.4% <sup>1</sup>.

Otro rasgo importante de Nicaragua es que la población infantil (según la cataloga UNICEF) representa el 51% de la población. Como resultado, 4 de cada 10 habitantes se encuentran en edad escolar, lo cual implica que la educación debería constituir una prioridad fundamental para la sociedad nicaragüense.

<sup>1</sup> / Es difícil encontrar porcentajes tan altos de población sobreviviendo con menos de US\$ 2 y US\$ 1 al día, incluso en los países más pobres del planeta. Quizá el país que más se acerca a los porcentajes nicaragüenses es Malawi, cuyo PIB per cápita (en PPP) es 5 veces inferior al de Nicaragua. En este país el 76% de la población sobrevive con menos de US\$ 2 al día, y el 42% con menos de US\$ 1, contra 79.9% y 45% de Nicaragua.

Nicaragua y America Latina: Porcentaje de Poblacion entre 0-19 anos



FUENTE: CEPAL, BADEINSO, Base de Estadísticas e Indicadores Sociales de la CEPAL

En contraste, el país muestra un rezago particularmente acentuado en el campo educativo. En efecto, si por ejemplo comparamos los indicadores educativos de Nicaragua con los de Bolivia, encontramos que, en todos ellos, Bolivia se encuentra en mucha mejor situación que Nicaragua.

Es así que, mientras la tasa de escolaridad primaria neta en Nicaragua alcanzo 80% en 2005 – un nivel similar a los países mas pobres del planeta, que en promedio son casi dos veces más pobres que Nicaragua -, en Bolivia, un país que en términos relativos es tan pobre como Nicaragua, este indicador alcanza el 95%.

La tasa de escolaridad secundaria neta de Nicaragua se sitúa en solo un 41% – este porcentaje significa que 6 de cada 10 jóvenes en edad de asistir a la escuela secundaria se quedan fuera del sistema educativo -, y es similar a la de Mozambique – país cuyo ingreso per cápita es 40% inferior al de Nicaragua, mientras que la tasa de escolaridad neta de secundaria de Bolivia es del 71%.

La tasa de culminación primaria es del 100% en Bolivia, contra un 74% en Nicaragua (los países de menor ingreso del planeta en promedio alcanzan el 71%).

Al mismo tiempo, el gasto social per cápita de Nicaragua en 2002-2003 (US\$ 68 per cápita, en dólares del 2000) fue cercano a la mitad del gasto social per cápita de Honduras (US\$ 126 per cápita) y la mitad del de Bolivia (US\$ 136 per cápita), países que, en términos relativos, son tan pobres como Nicaragua.

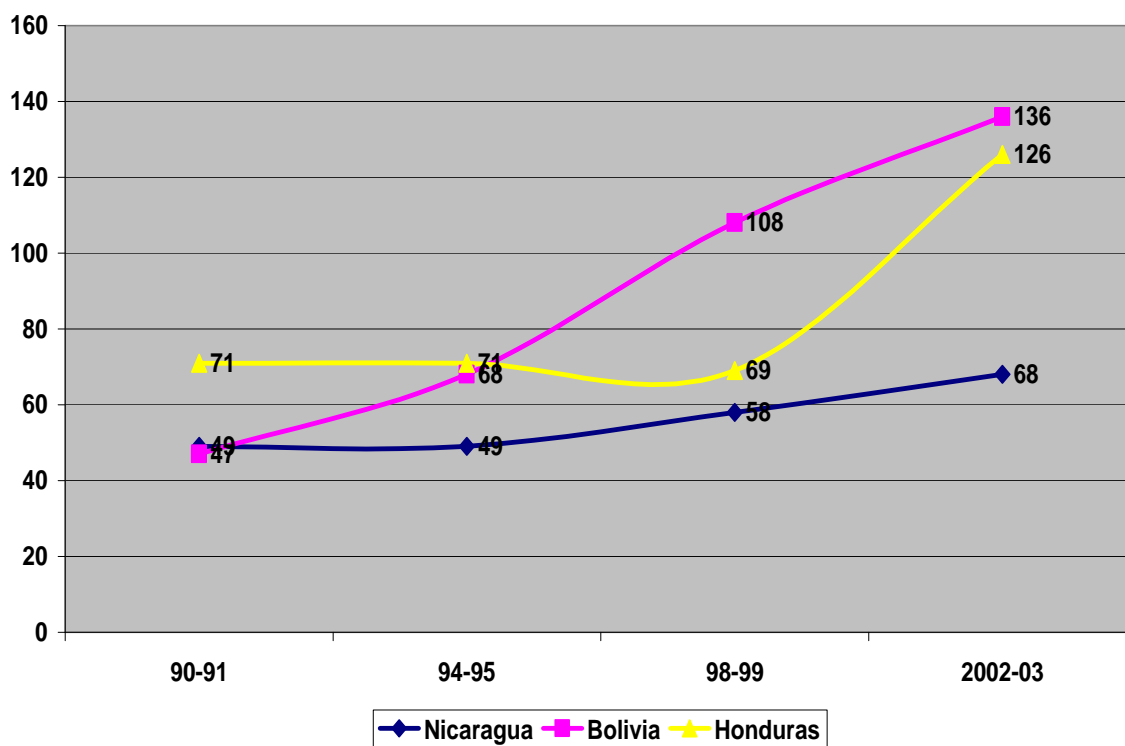
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>90-91</b>	<b>94-95</b>	<b>98-99</b>	<b>2002-03</b>
Nicaragua	49	49	58	68
Bolivia	47	68	108	136
Honduras	71	71	69	126
Costa Rica	488	566	651	774

<b>GASTO EDUCACION</b>	<b>90-91</b>	<b>94-95</b>	<b>98-99</b>	<b>2002-03</b>
Nicaragua	19	20	26	32
Bolivia	29	46	52	66
Honduras	39	35	38	70
Costa Rica	124	151	176	235

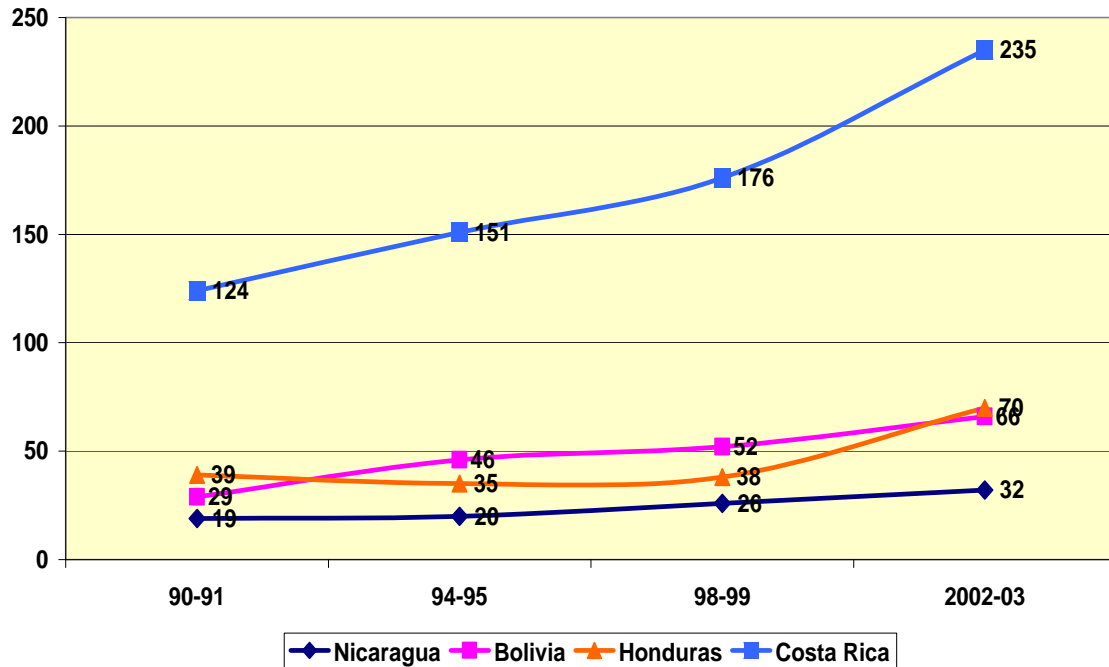
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>90-91</b>	<b>94-95</b>	<b>98-99</b>	<b>2002-03</b>
Nicaragua/Bolivia	104.3%	72.1%	53.7%	50.0%
Nicaragua/Honduras	69.0%	69.0%	84.1%	54.0%
Nicaragua/Costa Rica	10.0%	8.7%	8.9%	8.8%

<b>GASTO EDUCACION</b>	<b>90-91</b>	<b>94-95</b>	<b>98-99</b>	<b>2002-03</b>
Nicaragua/Bolivia	65.5%	43.5%	50.0%	48.5%
Nicaragua/Honduras	48.7%	57.1%	68.4%	45.7%
Nicaragua/Costa Rica	15.3%	13.2%	14.8%	13.6%

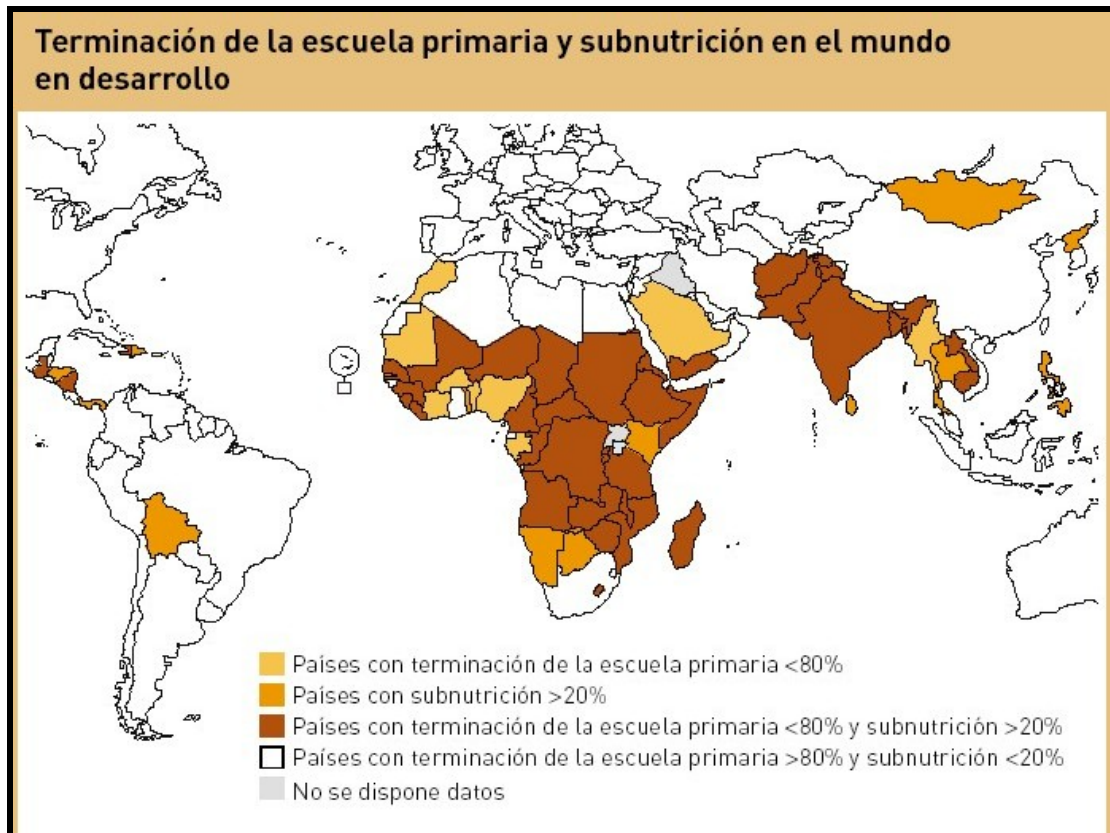
**GASTO SOCIAL NICARAGUA, BOLIVIA Y HONDURAS (US\$ PERCAPITA DEL 2000)**



**EVOLUCION DEL GASTO DE EDUCACION PERCAPITA EN NICARAGUA, BOLIVIA, HONDURAS Y COSTA RICA (US\$ DE 2000)**



Finalmente, la tasa de sub-nutrición (hambre) en Nicaragua se eleva al 27% de la población, mientras que el promedio de los países de menor ingreso del planeta es del 24.6%, y el de América Latina del 10.2%.



Fuente: FAO "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo" 2005.

- Es evidente que el futuro de nuestras sociedades no podrá ser mejor que el presente de sus niños y sus jóvenes, por lo que debiera ser igualmente obvio que la incapacidad de atender en el presente las necesidades básicas de éstos no es más que una forma segura de hipotecar su futuro, el de sus familias y el de nuestras propias sociedades.

Para un país que deja sin oportunidades educativas a 7 de cada 10 niños en edad preescolar, a 2 niños en edad de asistir a la escuela primaria y a 6 de cada 10 jóvenes en edad de asistir a la secundaria, mientras proporciona a los que tienen posibilidades de asistir al sistema educativo público una educación de muy escasa calidad, las perspectivas de futuro no son nada halagüeñas.

Una distribución del ingreso excesivamente desigual, la cual se traduce en elevados porcentajes de la población que deben sobrevivir con menos de US\$ 2 y US\$ 1 al día, tiene como corolario inevitable el hecho de que segmentos muy extensos de la población - comparativamente mayores que en países que exhiben menor grado de desigualdad - carecerán de toda posibilidad de acceder, por sus propios medios, a los servicios sociales fundamentales.

Esto afectará con especial fuerza a la población infantil, que en términos numéricos representa la mayor parte de la población que habita en los hogares



de menores ingresos, debido a las elevadas tasas de fecundidad y dependencia que caracterizan a dichos hogares.

En una situación así, las políticas públicas, materializadas a través de los Presupuestos Públicos, adquieren una relevancia fundamental para contribuir a contrarrestar estas profundas desigualdades, asegurando el acceso universal de los ciudadanos a una educación y salud de calidad. Con ello se asegura también que el país adquiera la dotación de capital humano indispensable para que pueda re-adquirir unas perspectivas básicas de futuro.

Las políticas públicas deberán colocar también un énfasis muy especial en lograr una estructura tributaria progresiva, que permita obtener los ingresos necesarios para financiar los niveles de inversión en capital y desarrollo humano, requeridos para permitir a los grandes segmentos de la población excluidos acceder a servicios sociales de adecuada calidad.

Como lo reconoció Rodrigo Rato, Director-Gerente del FMI, de acuerdo a declaraciones efectuadas durante su visita a (Diario El Comercio, Perú, "FMI: impuestos en América Latina son "injustos y distorsionantes" (21/2/05)". el sistema tributario en América Latina es tanto ineficiente, como inequitativo. El sistema tributario de la región es ineficiente porque que en promedio la recaudación sólo rinde un 16.8% del PIB (nivel que Nicaragua alcanzó recién en 2004), y *"es imposible hacer ni política social, ni política de desarrollo, ni políticas de nada con una gestión tributaria de ese calibre"*. Es también regresivo: *"una de las trabas más importantes es un sistema tributario "muy malo" en la mayoría de los países, en el que los que menos tienen pagan relativamente más al Estado que los ricos, lo que perpetúa la extrema desigualdad de la región. En lugar de recaudar según los ingresos, algunos gobiernos dependen de impuestos al consumo, como el IVA, que afectan a toda la población por igual"*.

Otros notables economistas concuerdan: *"Los países de Latinoamérica, sobre todo los centroamericanos tienen niveles de recaudación tributaria muy bajos. Es una opinión muy generalizada en la comunidad internacional que, en países donde existen tantas desigualdades, como ocurre en la mayoría de los países de Centroamérica, son los sectores pudientes de la sociedad los que tienen que asumir mayores compromisos con los sectores menos pudientes, mediante mayores recaudaciones"* (José Antonio Ocampo, Sub-Secretario General de la ONU para asuntos Económicos y Sociales y anterior Director Ejecutivo de CEPAL).

*"Los países de Latinoamérica, sobre todo los centroamericanos tienen niveles de recaudación tributaria muy bajos. Es una opinión muy generalizada en la comunidad internacional que, en países donde existen tantas desigualdades, como ocurre en la mayoría de los países de Centroamérica, son los sectores pudientes de la sociedad los que tienen que asumir mayores compromisos con los sectores menos pudientes, mediante mayores recaudaciones"* (José Antonio

*Ocampo, Sub-Secretario General de la ONU para asuntos Económicos y Sociales y anterior Director Ejecutivo de CEPAL).*

## **La “condicionalidad” del FMI condiciona el cumplimiento de los ODM:**

4. El cumplimiento de los ODM, en el caso de Nicaragua, como el de muchos países en desarrollo, se encuentra estrechamente condicionada por la relación de nuestro país con el FMI. De hecho, sería de esperar que, en el caso de los países de menor desarrollo, los Programas con el FMI, que condicionan de manera férrea todo el marco de la política económica y social de estos países, deberían también tener como su propósito central contribuir a alcanzar estos objetivos.

En particular, Nicaragua mantiene acuerdos con el FMI desde el año 1992, cuando estableció un Acuerdo “Stand By” con esta institución. Posteriormente, el país ha establecido dos Programas “ESAF” con este organismo, los cuales cedieron su lugar a los recientes Programas “PRGF”, los cuales operan en el marco del “Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento” del FMI. En total, el país ha acumulado ya 14 años de Programas consecutivos con este organismo.

La principal diferencia entre un Programa “PRGF” con el FMI, y los Programas de “Estabilización y Ajuste” más convencionales, es que los Programas PRGF teóricamente se formularon para apoyar los esfuerzos de reducción de la pobreza de aquellos países pobres altamente endeudados que fuesen aceptados en el marco de la Iniciativa HIPC.

Un Programa “PRGF”, apoyado por la Iniciativa HIPC, implica que el país en cuestión debe elaborar una “Estrategia de Reducción de la Pobreza”, la cual, supuestamente, constituiría el núcleo del Programa. A su vez, la Iniciativa HIPC debería liberar importantes recursos, anteriormente destinados al pago de la deuda externa, los cuales proporcionarían el margen financiero adicional requerido para soportar el aumento del gasto social, necesario para reducir la pobreza<sup>2/</sup>.

---

2/ “Un principio fundamental de la Iniciativa HIPC es que todos los fondos adicionales disponibles a través de la misma, se conviertan en gastos adicionales de actividades de reducción de pobreza” (Banco Mundial, “Nicaragua: análisis del Gasto Público”, Diciembre de 2001). Esto, por su parte, es lo que dice el Acuerdo entre el Gobierno de Nicaragua y el Club de París sobre el Alivio otorgado por este: "Nicaragua is committed to devote the resources freed by the present exceptional treatment of the debt on priority areas identified in the country's poverty reduction strategy".

Las “Estrategias de Reducción de la Pobreza” debían ser el vehículo principal para obtener los ODM. Se supone, además, que debían ser estrategias definidas por el propio país, con amplia participación, a través de una discusión abierta de diversas opciones de política.

5. Sin embargo, en la práctica estas estrategias deben adecuarse, por completo, al marco de condicionalidad macroeconómica y estructural pre-establecida por los organismos financieros multilaterales, el FMI y el Banco mundial, las cuales no están sujetas a ningún proceso nacional democrático y deliberativo, y cuyo foco y prioridad está lejos de ser el cumplimiento de los ODM<sup>3</sup>/.

Por lo demás, los documentos de las “Estrategias de Reducción de la Pobreza” deben todavía ser sometidos a la revisión y aprobación de los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial, los cuales tienen la potestad para demandar cambios parciales o totales en las mismos, so pena de comprometer el financiamiento asociado al Programa.

Las propias decisiones y políticas en campos fundamentales para la “estrategia de reducción de la pobreza” y el futuro de los países, como la educación, la salud, la administración de los servicios públicos y otras reformas clave, quedan sujetas a la condicionalidad, tanto de los préstamos sectoriales como a la condicionalidad global de los organismos multilaterales.

### **Porqué los Programas con el FMI a menudo se convierten en un obstáculo decisivo para alcanzar los ODM?**

6. Pese a toda la retórica que los acompaña, los Programas PRGF no significan que el FMI haya modificado, ni su enfoque de políticas, ni el marco fundamental de su condicionalidad. Esto tiene un impacto fundamental sobre las propias posibilidades de alcanzar el cumplimiento de los ODM.

En primer lugar, mientras que por necesidad el cumplimiento de los ODM, en los campos que estos abarcan, conllevarían la necesidad de aumentar de manera significativa la inversión del sector público en estos campos, la denominada “condicionalidad” del FMI muestra un claro sesgo hacia la restricción permanente del gasto del sector público – por supuesto, esta restricción no afecta a la parte que se destina al servicio de la deuda, o a ser transferida al Banco Central<sup>4</sup>/.

---

3 / “Regrettably, the PRSP evaluations of both the World Bank and IMF give little attention to linking PRSPs to MDGs. The current debate on the nature of the PRSPs should clearly centre on how to align their policies with the MDGs”, (“MDG-Based PRSPs Need More Ambitious Economic Policies, Terry McKinley, Policy Discussion Paper , United Nations Development Programme).

4 / Recientemente, los gobiernos de Argentina y Brasil han puesto en cuestión el hecho de que la inversión pública en la formación de capital físico y humano se incluya como gasto en la estimación del déficit fiscal por

En Nicaragua, en particular, en las Proyecciones del “Marco Presupuestario de Mediano Plazo” elaborado de acuerdo con el FMI, el techo para el Gasto del Gobierno (excluyendo el servicio de la deuda y las transferencias al Banco Central) se mantendría virtualmente “congelado” en alrededor del 20% del PIB.

El Presupuesto del Ministerio de Educación se mantendría igualmente “congelado” en 3% del PIB al menos hasta 2008, el mismo nivel que tenía en el año 2000 (En Bolivia, el Presupuesto de este Ministerio alcanzó ya el 4.7% del PIB en 2003). El gasto del Ministerio de Salud, pasaría del 3,1% en el 2000 al 3% en 2006, y las proyecciones del “Marco Presupuestario de Mediano Plazo” también indican que se mantendría a ese nivel hasta el 2008, por lo menos.

En contraposición, las estimaciones efectuadas por el Ministerio de Educación muestran que, para alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio y las metas nacionales en este campo, el Presupuesto de este Ministerio debería alcanzar al menos un monto anual promedio equivalente 4.7% del PIB en este mismo período. En el caso del Presupuesto del Ministerio de Salud, este debería elevarse al menos hasta alrededor del 4% del PIB.

Estas proyecciones del gasto del “Marco Presupuestario de Mediano plazo” tienen implicaciones muy serias. Indican que, bajo este escenario, no se lograría cumplir con las ODM ni con las metas nacionales en los campos de Educación y Salud. Esto confirma el pronóstico del “Plan Nacional de Desarrollo Operativo” del Gobierno de Nicaragua en términos de que, en el escenario del Programa PRGF con el FMI *“escasamente se podrá cubrir la demanda adicional de servicios (sociales) asociada al crecimiento de la población, pudiéndose aumentar el rezago histórico, en estos sectores”*.

Esto implica que el país, y su población, estarían condenados a enfrentarse a una economía global que dejará fuera cada vez más, y sin miramiento alguno, a las personas y los países que no hayan desarrollado capacidades y destrezas siquiera básicas en materia de capital humano y capacidad de asimilación del

---

parte de los organismos financieros multilaterales. Desde el punto de vista patrimonial, no constituyen un simple gasto, en la medida en que están aumentando el acervo o patrimonio de capital físico y humano del país.

Hoy la teoría económica y la evidencia empírica muestran de manera palmaria el papel fundamental que desempeña la inversión pública en capital humano, conocimiento y tecnología, y capital físico público (infraestructura), en el proceso de crecimiento económico. Existe un elevado consenso alrededor del hecho de que la inversión pública en capital humano, conocimiento y tecnología, y capital físico público constituyen prerequisites fundamentales del desarrollo económico, y resultan complementaria (y de ninguna manera excluyentes) de la inversión privada, contribuyendo a mejorar significativamente la rentabilidad marginal de esta y a acelerar la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores y del ingreso per cápita.

Por lo demás estos factores, en particular la inversión en capital humano, no sólo constituyen elementos fundamentales del crecimiento económico, sino que resultan fundamentales en una política dirigida al mejoramiento del crecimiento *con* equidad.

conocimiento y la tecnología. Esto implica también que se continuará condenando a segmentos muy grandes de la población nicaragüense a la perpetua reproducción intergeneracional de la exclusión, las desigualdades y la pobreza.

7. El FMI y el Banco Mundial aducen que, dada la restricción absoluta de recursos de que adolece el país, la única posibilidad de mejorar los indicadores de educación y salud reside en elevar la eficiencia del gasto social, ya que no cabe aumentarlo. Pero en primer lugar, la limitación de recursos que se aduce no logra explicar porqué existen países africanos y asiáticos mucho más pobres que Nicaragua – con una restricción aún mas absoluta de recursos -, que gastan el doble o más que Nicaragua, en educación, como proporción de su ingreso.

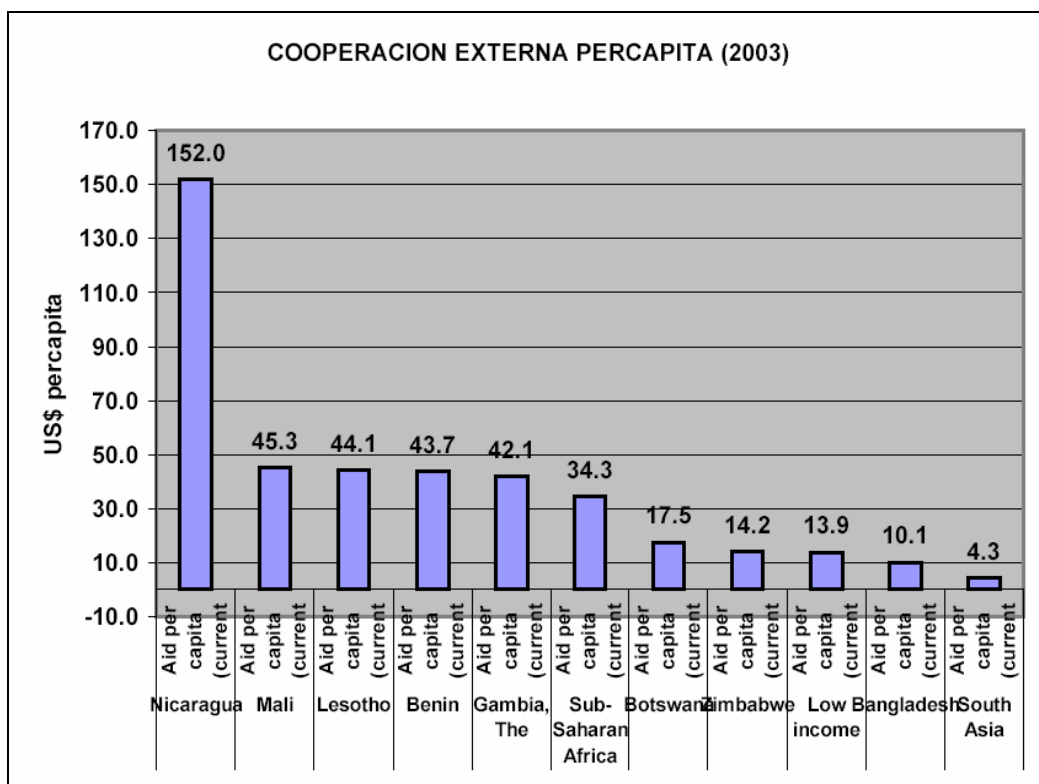
En el caso de Kenya y Lesotho, por ejemplo, el ingreso per cápita de dichos países es menor que el de Nicaragua entre un 50% (Kenia) y un 13% (Lesotho), mientras que su Gasto en Educación es mayor que el de Nicaragua como porcentaje del Ingreso nacional en 105% (más del doble: Kenia) y 177% (casi el triple: Lesotho).

En el caso de Malawi, el ingreso per cápita de este país es apenas el 25% del de Nicaragua, pero su Gasto en Educación como porcentaje de su Ingreso Nacional es un 51% *mayor* que el de Nicaragua, en promedio. Mongolia muestra un ingreso per cápita inferior en 40% al de Nicaragua, pero su Gasto en Educación como porcentaje del Ingreso Nacional es el *doble* del de Nicaragua.

Zimbabwe, cuyo ingreso per cápita es casi 40% inferior al de Nicaragua, invierte el 7.6% del PIB en educación, contra 4.3% de Nicaragua. El gasto por estudiante por alumno de secundaria es del 24% del PIB per cápita, contra solo 5.2% de Nicaragua. Sus tasas de escolaridad primaria y secundaria neta son del 83% y del 40%, prácticamente las mismas que muestra Nicaragua.

La conclusión es que, dado el nivel de desarrollo – normalmente medido por el nivel de ingreso per cápita – cada uno de estos países muestra un grado de *prioridad relativa* asignado al Gasto en Educación, expresado en el porcentaje de su Ingreso Nacional destinado a dicho Gasto, que resulta ser entre un 50% y dos y casi tres veces *superior* al que le asigna Nicaragua.

*Esto resalta, sobre todo porque Nicaragua muestra uno de los niveles de Cooperación Externa per cápita mas elevados del mundo, incluyendo los países de bajo ingreso con los cuales se compara aquí.*



Fuente: WDI, Banco Mundial

Si tomamos en consideración que estamos comparando Nicaragua con algunos de los países más pobres del mundo, el resultado ineludible es que la prioridad relativa que asigna Nicaragua al Gasto en Educación puede considerarse, en términos comparativos al esfuerzo que hacen estos países, *extremadamente baja*.

8. En segundo lugar, quizá esta argumentación podría tener mucha mayor validez para la situación del país en la década de los 90. Durante esta década, el crecimiento del gasto público per cápita en educación y salud en efecto se vio drásticamente restringido por el volumen que alcanzó el servicio de la deuda externa, el cual llegó a absorber en promedio el 51% de los ingresos fiscales.

El servicio de la deuda externa ejerció una restricción fundamental, principalmente sobre la disponibilidad de los recursos internos para financiar el gasto social. En el período 1994-98 el país efectuó un pago efectivo del servicio de su deuda externa con recursos propios (ingresos fiscales) por un monto promedio anual equivalente a US\$ 232.2 Millones promedio anual.

Nicaragua: Servicio promedio de deuda externa 1992-1998								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
	(Millones de USD)							
1. Servicio con recursos propios	172.3	182.9	229.6	255.8	200.0	262.7	212.7	216.6
2. Servicio con donaciones	-	11.1	12.5	68.1	28.9	24.4	18.7	23.4
3. Servicio total (1+2)	172.3	194.0	242.1	323.9	228.9	287.1	231.4	240.0

**Promedio pagado 1994-98: US\$ 262.7 Millones**

**Promedio pagado con donaciones: US\$ 30.5 Millones**

**Promedio pagado con recursos propios: 232.2 Millones**

Si tomamos en cuenta que el monto total de ingresos fiscales ascendió en promedio a US\$ 455.4 Millones en este mismo período, esto implica que durante el mismo se destinó, como promedio, el 51% de los ingresos fiscales del gobierno central al pago de la deuda externa.

CONCEPTO (Millones de US\$)	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Ingresos Fiscales del Gobierno Central	376.4	416.5	433.0	493.1	558.2	455.4
Porcentaje de ingresos pagado	61.0%	61.4%	46.2%	53.3%	38.1%	51.0%

Sin embargo, resulta contraproducente que esta restricción absoluta de recursos, en base a la cual se justifica que el país deba mantener “congelado” el gasto de los Ministerios de Educación y Salud como % del PIB al mismo nivel que este alcanzó en el año 2000, se alegue para el actual período, cuando el país, además de haber percibido un alivio bastante considerable en términos del pago de la deuda externa, como resultado de la Iniciativa HIPC - lo cual redujo el servicio de la deuda externa a menos del 10% de los ingresos fiscales -, ha visto *duplicarse* el nivel de los ingresos del gobierno, en relación al período pre- HIPC.

Para comprender lo que representó la Iniciativa HIPC: Nicaragua pagó un promedio anual de US\$ 287.5 Millones por concepto de servicio de la deuda externa en el periodo 1994-98. En los últimos dos años, gracias a la Iniciativa HIPC, el servicio de la deuda externa se ha reducido por debajo de los US\$ 80 Millones. Esto significa que el país ha visto liberados del pago de la deuda externa, en estos años, más de US\$ 200 Millones anuales, en relación al período pre-HIPC.

- Los ingresos fiscales liberados del pago de la deuda externa por la Iniciativa HIPC deberían destinarse al aumento *adicional* del gasto orientado a reducir la pobreza: “...se estableció que el alivio debería reflejar un gasto **adicional a los esfuerzos que con sus propios recursos los países destinaban al gasto para combatir la pobreza**. En este sentido, **el alivio HIPC no debería sustituir recursos internos que desde antes se usaban con tales fines**”. (“II Informe de Avance de la ERCERP”, Octubre de 2003, página 33).

Además, al menos parte importante del aumento de los ingresos fiscales, que se han más que duplicado desde entonces, debería destinarse al aumento adicional de este gasto de inversión, por la importancia fundamental que reviste.

Sin embargo, el denominado Gasto asociado a la Estrategia de Reducción de la Pobreza apenas pasó del 11.6% del PIB al 11.7% del PIB entre 2000 y 2004.

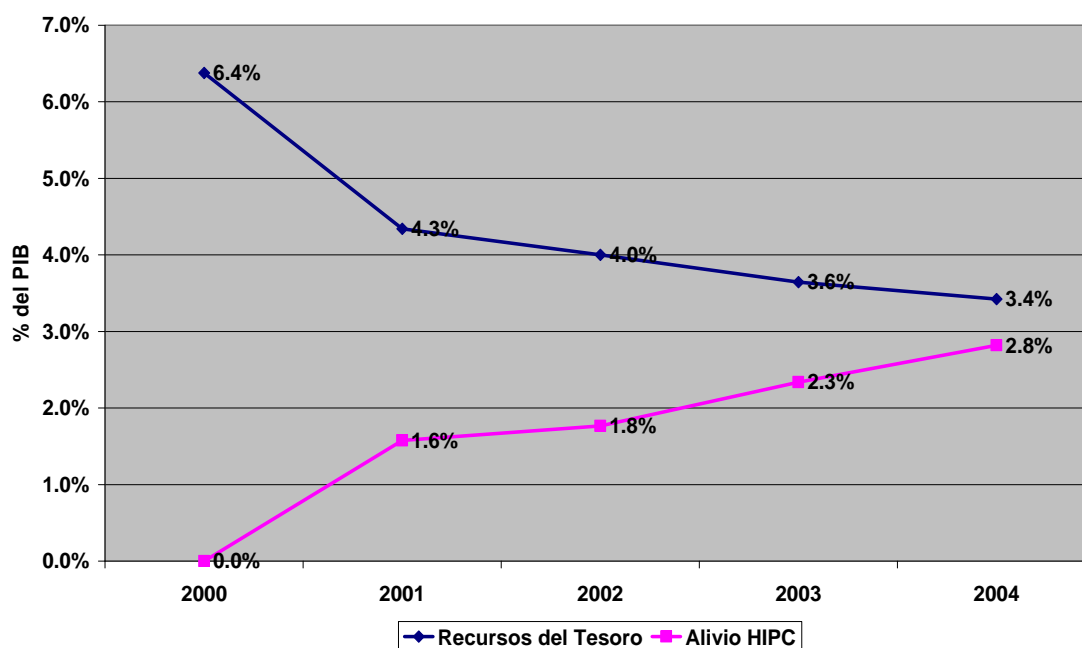
<b>Gasto ERCERP como % del PIB</b>					
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>ERCERP</b>	<b>11.6%</b>	<b>10.5%</b>	<b>9.6%</b>	<b>10.9%</b>	<b>11.7%</b>
<b>Recursos Internos</b>	<b>6.4%</b>	<b>5.8%</b>	<b>5.8%</b>	<b>6.0%</b>	<b>6.0%</b>
Recursos del Tesoro	6.4%	4.3%	4.0%	3.6%	3.3%
Alivio HIPC	0.0%	1.5%	1.8%	2.3%	2.7%
<b>Recursos Externos</b>	<b>5.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>3.8%</b>	<b>5.0%</b>	<b>5.7%</b>

Los recursos internos o ingresos fiscales – incluyendo los ingresos fiscales liberados del pago de la deuda externa por la Iniciativa HIPC – asignados a este gasto, pasaron del 6.4% del PIB en el 2000 al 6% del PIB en 2004. O sea en 2004 no hubo ningún aumento “adicional a los esfuerzos que con sus propios recursos” Nicaragua venía destinando en el 2000 para combatir la pobreza.

El alivio HIPC aparece además “sustituyendo recursos internos que desde antes se usaban” con este propósito. En efecto, los recursos del tesoro, o ingresos fiscales distintos del Alivio HIPC, aplicados al Gasto ERCERP, pasan de 6.4% del PIB en 2000 al 3.3% del PIB en 2004, y los recursos internos totales aplicados a este gasto solo alcanzan el 6% del PIB si a estos recursos del tesoro se le agrega el Alivio HIPC. de manera que el Alivio HIPC no se agrega o adiciona, no representa un aumento adicional, a los recursos que desde el 2000 se venían aplicando a este gasto, sino que *los sustituye*.



Recursos del Tesoro y Alivio de la HIPC destinados al Gasto en Pobreza (% del PIB)



10. En términos por habitante, los ingresos fiscales aplicados al denominado “Gasto ERCERP” pasaron de US\$ 49.7 per cápita en el 2000 a US\$ 48.9 per cápita en 2004, incluyendo en el monto de 2004 los ingresos fiscales liberados del pago de la deuda externa por la HIPC.

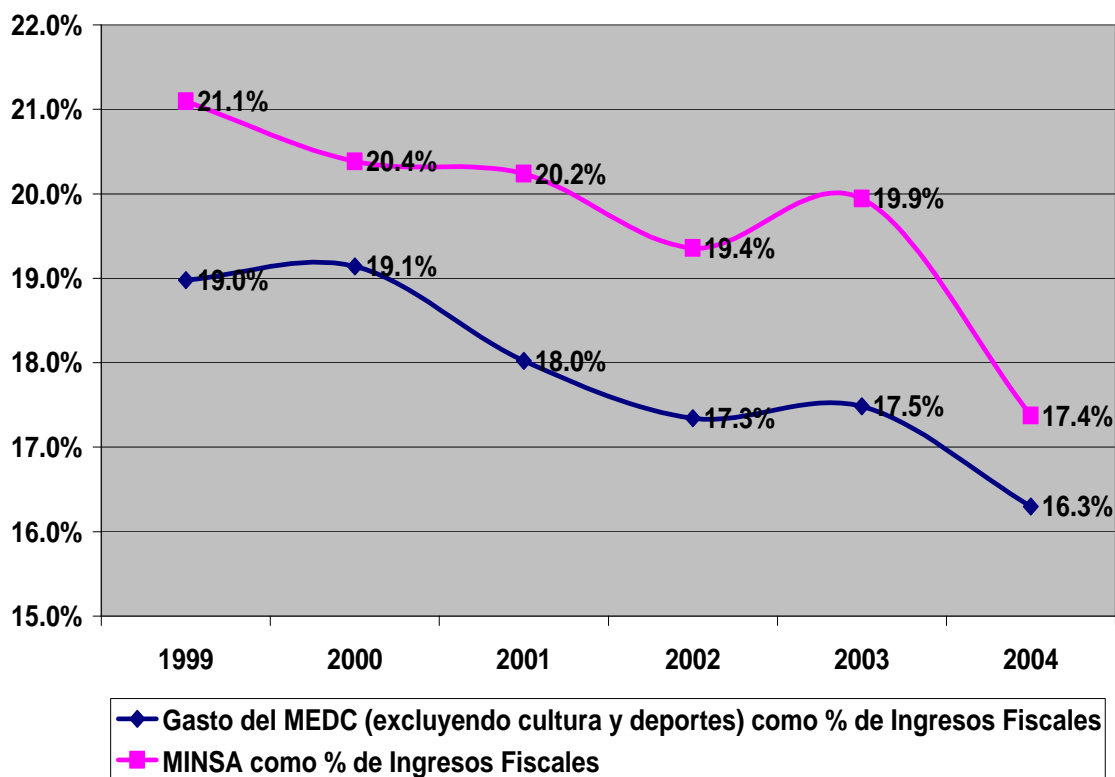
Gasto ERCERP en US\$ por habitante					
	2000	2001	2002	2003	2004
<b>ERCERP TOTAL</b>	<b>90.0</b>	<b>82.7</b>	<b>72.0</b>	<b>82.7</b>	<b>94.9</b>
<b>Recursos Internos</b>	<b>49.7</b>	<b>45.7</b>	<b>43.3</b>	<b>45.1</b>	<b>48.9</b>
Recursos del Tesoro	49.7	33.5	30.0	27.5	26.8
Alivio HIPC	-	12.2	13.3	17.6	22.1
<b>Recursos Externos</b>	<b>40.3</b>	<b>37.0</b>	<b>28.7</b>	<b>37.6</b>	<b>46.0</b>

Es decir, ni el alivio de la HIPC, estimado por el Gobierno en US\$ 22 per cápita en 2004, ni el aumento de los ingresos del gobierno, que en 2004 alcanzó US\$ 19 per cápita en comparación al 2000, se tradujeron en un solo centavo de aumento per cápita de los recursos internos (incluyendo el Alivio de la HIPC) aplicados al Gasto ERCERP, entre 2000 y 2004..

Sólo el aumento de la Cooperación Externa asignada a este gasto, que pasó del 5.2% del PIB en el 2000 al 5.7% en 2004 – o bien de US\$ 40.3 per cápita en 2000 a US\$ 46 per cápita en 2004, evitó que la caída en el monto relativo de ingresos fiscales asignados al mismo se tradujeran en su caída global, como % del PIB, o en términos per cápita.

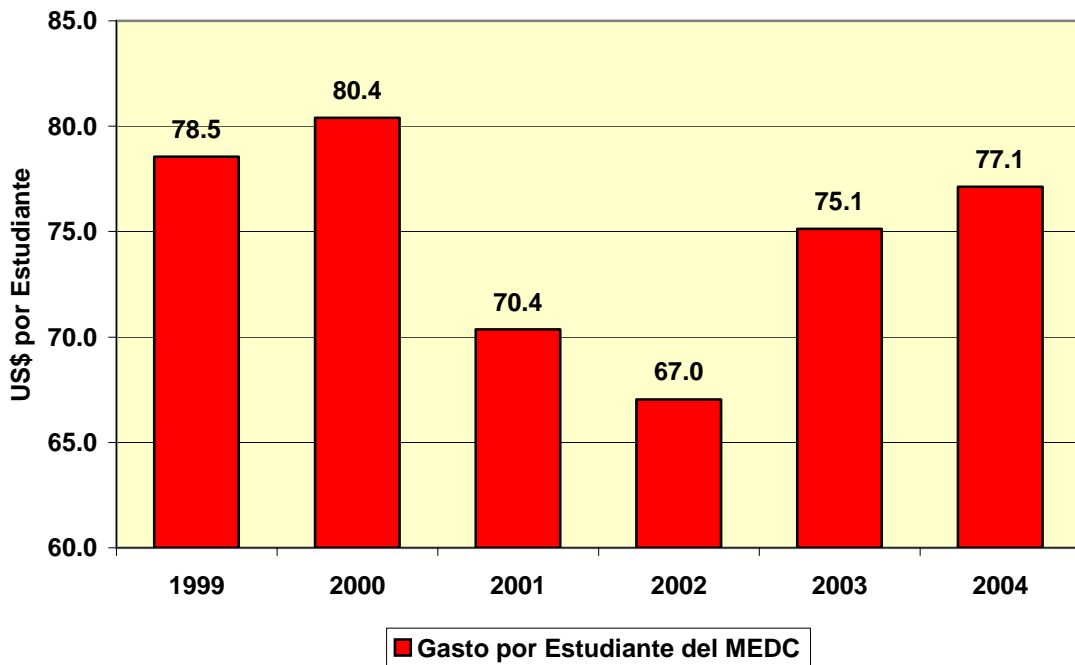
Lo que se esperaba que sucediese, es que los recursos de la Cooperación Externa aplicados al Gasto ERCERP, se mantuviesen estables o aumentasen, pero la principal fuente de aumento de los recursos destinados al Gasto ERCERP, debían constituirlo, ceteris paribus, los ingresos fiscales que la Iniciativa HIPC liberaba del pago de la deuda externa, lo cual no ocurrió.

Otra manera de apreciar este hecho es que en el período 1994-98 en promedio el 51% de los ingresos fiscales era absorbido por el pago de la deuda externa, mientras que en los dos últimos años, menos del 10% de dichos ingresos sirven a este propósito. Pero a pesar de esta drástica reducción en el porcentaje de los ingresos fiscales destinado al pago de la deuda externa, en 2004 el presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación solo alcanzó a representar el 16.6% de los ingresos fiscales, el mismo nivel que en 1994, e inferior al 19% alcanzado en 1999-2001.



Gasto por Habitante (US\$ x Hab)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2004-2000
<b>MEDC</b>	22.4	19.7	19.5	21.4	22.2	-0.2
<b>MINSA</b>	23.9	22.1	21.8	24.4	23.7	-0.2

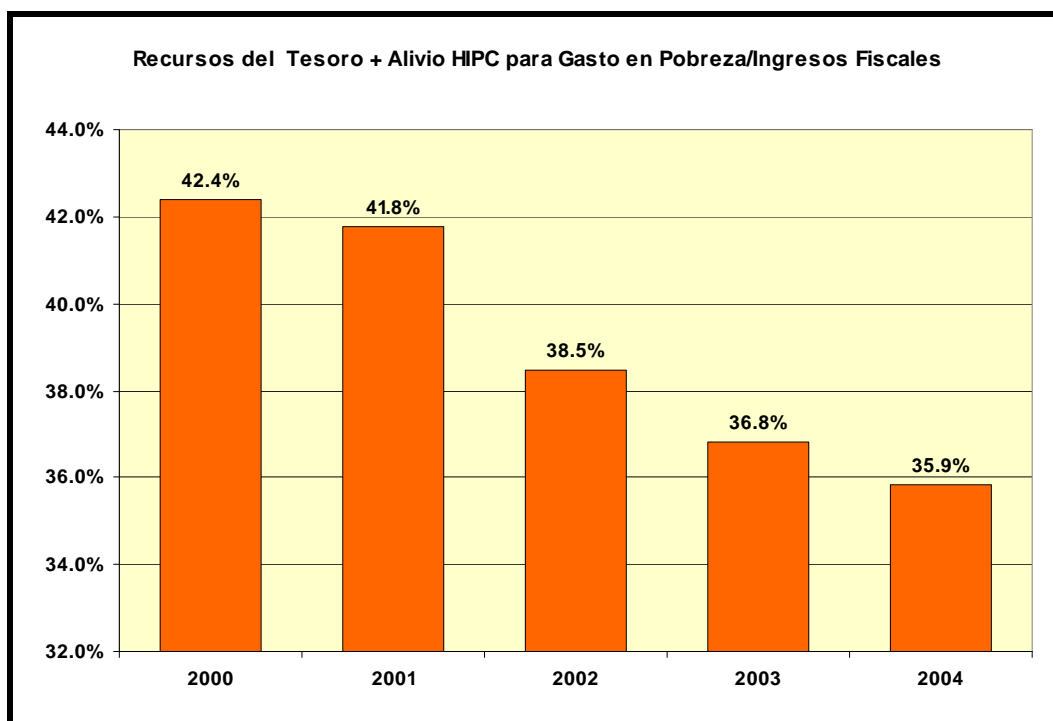
### Gasto por Estudiante del Ministerio de Educacion



Por su parte, los niveles de Cooperación Externa también han aumentado en comparación al año 2000. Más recientemente, incluso, el país ha sido seleccionado para recibir los recursos de la “Cuenta del Milenio” patrocinada por los Estados Unidos, así como el 100% de la deuda remanente con el FMI y el Banco Mundial.

11. Lo que muestra el análisis de las cifras, es que la verdadera razón por la cual existe esta restricción tan fuerte de recursos que pesa sobre el gasto vinculado al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, es que se ha venido contrayendo, de manera drástica, el porcentaje de los ingresos fiscales que se han estado destinando a financiar el Gasto vinculado a la “Estrategia de Reducción de la Pobreza”.

Así, mientras en el año 2000 se destinó el 42.4% de los ingresos del gobierno al Gasto asociado a dicha Estrategia, en 2004 sólo se destinó el 35.6% de los mismos a dicho gasto.

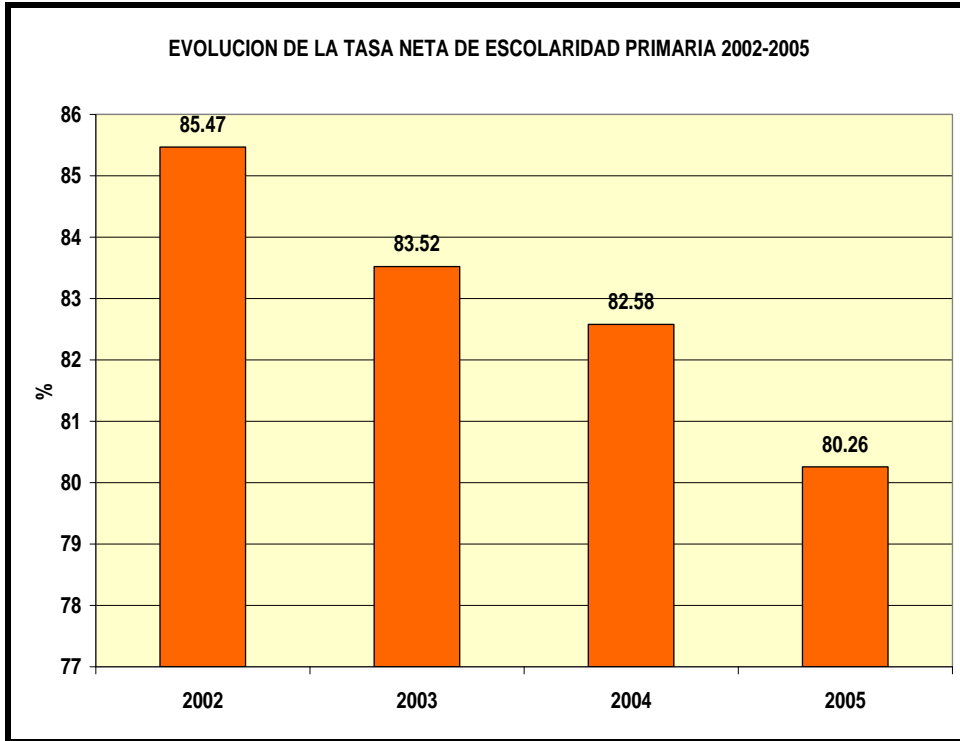


Fuente: en base a SECEP.

En ese contexto, los niveles extraordinarios de cooperación externa que muestra el país no alcanzan a compensar suficientemente la masa de recursos internos que se desvía al servicio de la deuda pública y las transferencias al Banco Central.

12. La restricción tan fuerte en los recursos aplicados al gasto del Ministerio de Educación ha tenido consecuencias. La tasa neta de escolaridad primaria ya había alcanzado el 80% en 1993-94, tras lo cual, debido a la política de ajuste, cayó a un promedio de 77% en 1995-98,. Tras el importante aumento del gasto social asociado al aumento del flujo de ayuda externa orientado al esfuerzo de reconstrucción post-Mitch, este indicador se recuperó, alcanzando de nuevo el 80% en el 2000, y llegó a alcanzar el 85% en el año 2002.

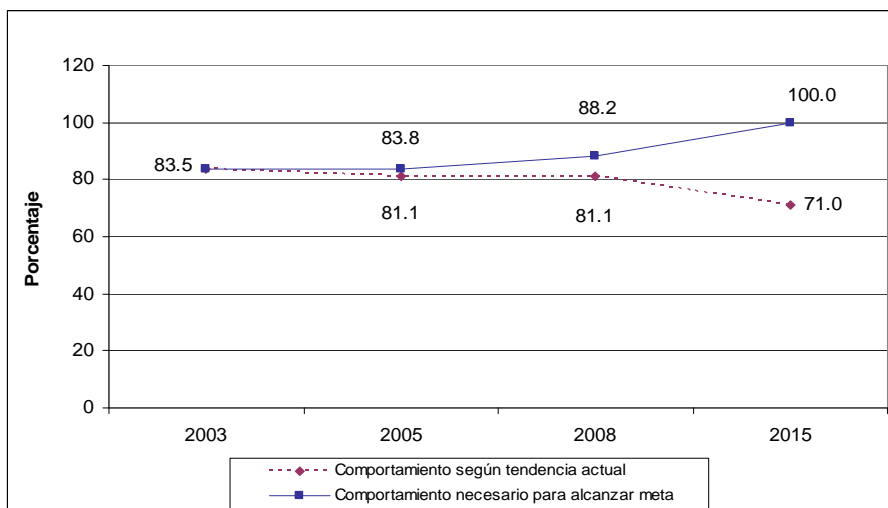
Sin embargo a partir de ese año, que coincide con la vigencia del nuevo PRGF y con el período en que el país comienza a recibir el alivio de la HIPC, en vez de continuar aumentando, o de siquiera mantenerse estable, el valor de este indicador de nuevo se reduce, hasta alcanzar nuevamente el 80% en 2005.



Fuente: MEDC

El Ministerio de Educación estima que, si se mantienen las actuales tendencias, y no se asignan los recursos requeridos, la tasa neta de escolaridad primaria alcanzará un 71% en el 2015 – muy lejos del 100% que se ha establecido como meta (con lo cual este indicador, que actualmente muestra en Nicaragua un nivel similar al de los países más pobres del planeta, se colocaría muy por debajo del nivel de estos).

### Tasa Neta de Escolarización Primaria



Fuente: MECD, SECEP

Por su parte, el Ministerio de Salud reporta que la tasa de mortalidad materna se incrementó al pasar de 83.4 a 96.3 por cien mil nacidos vivos entre 2003 y 2004. La cobertura de partos pre-natales se redujo, pasando del 75% en el año 2000 al 66% en 2004. La cobertura de vacunas BCG pasó del 100% en el 2000 al 87.8% en 2004. La cobertura de vacunas antipolio se redujo desde el 93.5% en el 2000 al 79.8% en el 2004. En este campo, tampoco se están asignando los recursos requeridos para mantener siquiera estable el valor de muchos indicadores.

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004
Tasa de Mortalidad Materna por cien mil nacidos vivos	87	115	95.6	86.4	96.3
Cobertura de Partos Institucionales	52.8	50.6	47.7	50	51
Cobertura de Cuidados Prenatales	75.2	70.2	67.5	69.6	66.1
Cobertura de Captación Precoz del Embarazo	33.6	32.2	30.4	31.9	30.8
Tasa de Mortalidad Infantil por mil nacidos vivos	-	31	-	-	-
Cobertura de Vacuna BCG menores de un año	103.6	98.1	93.2	93.9	87.8
Cobertura de Vacuna Antipolio menores de un año	93.5	92.6	85.3	86.3	79.8
Cobertura de Vacuna Pentavalente menores de un año	88.5	91.8	84.5	86.1	79.4
Tasa de Mortalidad en niños menores de 5 años	-	40	-	-	-
Proporción de muertes por causas de diarrea en niños menores de 5 años	-	10.1	7.8	7.9	9.1
Proporción de muertes por causa de infecciones respiratorias agudas en niños menores de 5 años	-	8	11.2	10.7	17.6
Tasa desnutrición crónica en niños menores de 5 años	-	17.8	-	-	-

Fuente: MINSA.

Durante este período 2002-2005, el cual coincide con la vigencia el nuevo Programa “PRGF” con el FMI, como hemos visto la ayuda externa no se redujo, sino al contrario, los ingresos fiscales aumentaron de manera muy fuerte (después de tres reformas tributarias consecutivas), y el país recibió el alivio de la Iniciativa HIPC.

*El problema, pues, más que de insuficiencia absoluta de recursos, parece residir en las PRIORIDADES a las que se asignan los mismos.*

Dado que el país por primera vez tiene los medios - gracias al importante volúmen de recursos liberados del pago de la deuda externa como resultado de la Iniciativa HIPC, al nivel de cooperación externa y al aumento experimentado por los ingresos fiscales - que le permitirían comenzar a resolver de manera sostenida los graves rezagos en materia de educación y salud, resulta claro que el reto fundamental que debe enfrentarse es *redefinir a fondo las prioridades nacionales, y reorientar los recursos disponibles, en la medida necesaria, hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo en estos campos. Esto implica replantear, a fondo, el actual esquema de prioridades.*

13. Un rasgo central del actual esquema de políticas es la *prioridad absoluta* que se asigna al pago de la deuda pública, y a la acumulación de reservas monetarias internacionales por parte del Banco Central. Con respecto al tema de la deuda, los documentos de política del FMI enfatizan en la necesidad de “honrar” a toda

costa – y por encima de cualquier otra prioridad - la “santidad” de los contratos de crédito.

El FMI y el Banco Mundial muestran un sesgo claramente adverso con respecto a las políticas de reestructuración y de alivio o condonación de las deudas: *“Pero si un servicio de la deuda que es considerado excesivo en relación con los recursos disponibles se espera que sea cubierto por un incremento en flujos de ayuda, o por alivio de deuda, esto puede socavar los incentivos del gobierno para mantener políticas macroeconómicas sanas e incrementar su propia capacidad de repago. Una consideración adicional es el costo mismo de una reestructuración, el cual puede ser altamente disruptivo para la actividad económica y debilitar el desarrollo de una cultura de crédito, al erosionar la santidad de los contratos de crédito”* (AIF and IMF: “Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications”. February 3, 2004).

El FMI, en particular, sostiene que es prioritario *acelerar* el pago de la deuda pública, elevando aún más los desembolsos anuales en amortización del principal, como vía para “reducir” con mayor rapidez los niveles de endeudamiento. Lógicamente, acelerar los reembolsos significará, durante todo un período, que puede ser muy largo – y que puede coincidir con el período crítico para el cumplimiento de los ODM y las metas nacionales de salud y educación -, aumentar los pagos actuales de deuda, y restringir todavía más el gasto no asociado al servicio de la deuda.

Sobre esta base, se subordina toda la política presupuestaria a la generación de excedentes financieros globales que puedan destinarse al pago del servicio de la deuda pública, y las transferencias al Banco Central - para que este cubra sus pérdidas operativas y aumente el nivel de reservas monetarias internacionales -, en detrimento de las prioridades fundamentales de estos países pobres, en términos de dotarse del capital humano indispensable, tanto para la superación de pobreza, como para insertarse con posibilidades básicas de éxito en la economía global.

En este esquema, los recursos que quedan disponibles para que el Sector Público para cumplir sus compromisos con la población, son el “residuo” que resta, de los recursos totales del gobierno, una vez deducidas las mencionadas partidas, que adquieren el carácter de *prioridades absolutas* del Programa con el FMI.

14. La política que promueve el FMI en el caso de los países pobres altamente endeudados como Nicaragua no es, estrictamente hablando, una política “convencional” de ajuste fiscal, orientada a “mantener la estabilidad macroeconómica”. Más allá de eso, es una política denominada de “consolidación fiscal”. La política de “consolidación fiscal” tiene como objetivo restringir sistemáticamente el crecimiento de aquel gasto del gobierno distinto del servicio de la deuda para - dadas las fuentes de ingreso totales de este -,



generar unos excedentes financieros globales que puedan destinarse a cubrir el servicio de la deuda pública (o acelerar su repago), y las transferencias al Banco Central.

La frase "reducir el déficit fiscal" no significa, en este caso, ajustar el gasto del gobierno a los recursos disponibles: significa restringir al máximo posible el crecimiento del gasto del gobierno orientado a cumplir sus responsabilidades fundamentales (educación, salud, vivienda, medio ambiente, infraestructura, defensa y seguridad ciudadana, etc.), *aunque los recursos disponibles hayan aumentado*.

El propósito de restringir el crecimiento del gasto del gobierno, aunque los recursos totales disponibles permitan su aumento, es generar continuos excedentes financieros, con los propósitos indicados. Es así que en Nicaragua, mientras de acuerdo a la información disponible las fuentes de recursos totales a disposición del Gobierno habrían aumentado en US\$ 394.9 Millones entre 2003 y 2006, el Gasto del mismo sólo habría aumentado en US\$ 184.8 Millones.

La diferencia entre el aumento del total de los recursos disponibles y el aumento del gasto, que asciende a US\$ 210 Millones –equivalente al 53% del aumento en las fuentes de recursos - representa el *aumento* en el monto del excedente financiero que será transferido por el Gobierno al Banco Central.

El costo de mantener como primera prioridad en la asignación de los recursos fiscales, el pago del servicio de la deuda pública y las transferencias al Banco Central, mientras el gasto global se mantiene severamente restringido, ha sido el estancamiento o franco deterioro de los indicadores de salud y educación. En este contexto, queda claro que, en el marco de esta lógica, el cumplimiento de los ODM no se coloca como la prioridad más importante.

15. Por su parte, la contrapartida de la creciente acumulación de reservas internacionales por parte del Banco Central, que se busca en el marco de un Programa con el FMI no es, como podría suponerse, la promoción de un fuerte crecimiento exportador, que deje fuertes ganancias en divisas a la economía, o la reducción del masivo sesgo pro-importador de la misma, que reduzca la presión sobre las reservas de divisas.

El FMI programa la acumulación de reservas internacionales de divisas en base exclusivamente a la creciente transferencia de recursos del Gobierno hacia el Banco Central..

Es decir, esta acumulación de reservas se produce a costa de restricción aún más severa sobre el crecimiento del gasto del gobierno, en tanto impone la necesidad de desviar ingentes recursos, provenientes del aumento en los

ingresos fiscales y del financiamiento externo, hacia el “fortalecimiento de la posición de reservas” del Banco Central.<sup>5/</sup>.

16. Más recientemente, el FMI ha introducido una nueva condicionalidad, la cual podría comprometer, todavía más, el cumplimiento de las metas nacionales en materia de Educación y Salud. Esto compromete el cumplimiento de estas metas por el lado del personal de educación y salud requerido para alcanzarlas.

Por ejemplo, el cumplimiento de los ODM relativas a Educación, de los “Acuerdos de Dakar” sobre “Educación para Todos”, y de las metas nacionales en este campo, requieren responder a la necesidad de contar con los maestros suficientes, y adecuadamente calificados y remunerados, que demandan dichas metas.

Sin embargo, el Ministerio de Educación no cuenta por un lado con el Presupuesto indispensable para contratar cada año el número de maestros requerido. Por otra parte, el hecho de que el salario real de los maestros represente casi la mitad del salario real promedio de la fuerza de trabajo nicaragüense, determina que, en vez de atraer a esta profesión al personal calificado que se necesita, se tenga que recurrir a personal de baja calificación. Esto trae aparejado una educación de muy pobre calidad.

En lo que respecta al personal de salud, según datos proporcionados por OXFAM Internacional, los médicos y enfermeras nicaragüenses devengan un salario, medido en dólares, apenas superior al salario que perciben los médicos y enfermeras de Malawi, un país africano extremadamente pobre, cuyo ingreso per cápita en dólares en PPP es 80% inferior al de Nicaragua. Al mismo tiempo, en Honduras, un país vecino cuyo ingreso per cápita (en términos de PPP) es comparable al de Nicaragua, los médicos devengan un salario mensual que resulta ser casi 3 veces superior al salario mensual de los médicos nicaragüenses.

El propio Gobierno de Nicaragua ha reconocido que el cumplimiento de las metas en salud y educación requerirá superar el enorme rezago salarial existente en estas áreas, así como disponer de los recursos requeridos para ampliar de manera importante la masa salarial, tanto por la recomposición de los

---

<sup>5</sup> / Para comprender mejor lo que significa el acatamiento de una meta anual de acumulación de reservas monetarias por parte del Banco Central, puede utilizarse un ejemplo. En este momento, las reservas internacionales netas del Banco Central ascienden a US\$ 703 Millones, equivalentes al 13% del PIB y al 58.8% del Presupuesto General de la República para este año. Normalmente, la meta del FMI tiende a mantener cierta relación entre reservas internacionales e importaciones. Si las importaciones crecen por ejemplo un 20% el próximo año, para mantener esta relación estable, las reservas del Banco Central, deberán aumentar también 20%, o US\$ 140.6 Millones, lo cual significa un monto similar al Presupuesto total del Ministerio de Educación.

salarios como por la necesidad de contratar al creciente personal que requiere avanzar en el cumplimiento de las metas<sup>6</sup>).

La nueva condicionalidad del FMI establece que la masa salarial del gobierno también deberá mantenerse “congelada” en términos reales, a sus niveles actuales, lo cual implica que, bajo dicha condicionalidad, no se podrá cumplir con el propio objetivo planteado en el Plan Nacional de Educación, y en el propio Plan Nacional de Desarrollo, en términos de superar este enorme rezago salarial y contratar el número de maestros y personal de salud requerido para poder cumplir las metas de educación y salud.

17. Pero la condicionalidad del FMI no se limita, como usualmente se supone, a establecer “techos” o metas para algunas “variables macroeconómicas” en el corto plazo (acumulación de reservas internacionales, monto de recursos a ser transferidos al Banco Central, techo para el gasto primario del gobierno, techo para el déficit fiscal). La condicionalidad del FMI se extiende, en el caso de Nicaragua, a exigir modificaciones detalladas profundas del propio marco legal e institucional del país, con el propósito de restringir al máximo, o de hecho eliminar, los márgenes de maniobra autónomos del país en materia fiscal.

La nueva “Ley de Régimen Presupuestario”, que se elaboró “en consulta” con el FMI, establece que el Presupuesto General de la República, incluyendo aquellas entidades que por mandato constitucional gozan de autonomía política, financiera y administrativa, deberá “concordar” con el “Programa Económico-Financiero” y el “Marco Presupuestario de Mediano Plazo”, ambos acordados por el Gobierno con el FMI.

La Ley aprobada por la Asamblea Nacional modificó el proyecto original, acordado con el FMI, y mantuvo (al menos temporalmente) esta autonomía constitucional, pero la Ley avanzó en establecer los principios que, en el futuro, regirán el proceso presupuestario nicaragüense, como uno carente de hasta el más mínimo margen de autonomía.

El próximo paso establecido es la aprobación de una “Ley de Responsabilidad Fiscal” que convertiría en Ley de la República, de obligatorio cumplimiento, los férreos “techos” acordados a través del Programa con el FMI para cada próximo período trianual, y no se toleraría ninguna desviación de los mismos, bajo ninguna circunstancia, excepto por una situación de emergencia nacional, que tendría que ser calificada. La Ley establecería responsabilidades para los responsables de tales desviaciones, en caso de ocurrir.

---

6 / "Hay que considerar que la recomposición del rezago salarial y la ampliación de la masa salarial por una mayor cobertura de los servicios sectoriales, será clave en los próximos años para avanzar hacia las metas sociales"...Esto implicaría "un nuevo orden en la política salarial del Estado, principalmente de los sectores directamente ligados a los proveedores de servicios básicos (salud, educación y seguridad ciudadana)".(PND Operativo, Gobierno de Nicaragua).

El país perdería hasta el último atisbo de soberanía fiscal. La Asamblea Nacional, además de tener que atenerse a los “techos” acordados con el FMI y convertidos en Ley, no podría modificar, ya no digamos el techo presupuestario global, ni el techo salarial, ni la partida del pago de intereses, ni el monto a ser transferido al Banco Central.

El FMI exige además, como criterio de desempeño, con el propósito de que ningún ente estatal quede fuera de las restricciones de esta Ley, que se analice la modificación de la Constitución Política para eliminar la autonomía política, financiera y administrativa de los Gobiernos Municipales, que gozan de esta autonomía por mandato constitucional, para subordinarlos a las restricciones que imponen estos acuerdos. Asimismo, el FMI exige que se “analice” la revisión de la Constitución Política para eliminar los porcentajes del Presupuesto que se transfieren a determinadas instituciones – universidades, gobiernos municipales y poder judicial – por mandato constitucional.

La tendencia a la que apunta esta nueva legislación, es a que el Ministerio de Hacienda, que elabora el proyecto de Presupuesto de la República en el marco del apego estricto a los techos acordados con el FMI, y una vez elaborado lo somete a revisión con el FMI y el Banco mundial para que estos le den su visto bueno, lo enviará a la Asamblea Legislativa para su aprobación, casi sólo como un requisito formal, porque esta deberá aprobarlo sin modificaciones siquiera mínimas que alteren su estricta “concordancia” con dichos acuerdos, que pasarán a tener rango de Ley.

Esta legislación apunta a limitar la posibilidad de que se produzca cualquier proceso deliberativo nacional, alrededor del Presupuesto de la República, que apunte a modificar el enfoque y las prioridades presupuestarias y fiscales comprometidas, acotando inclusive el tiempo que la Asamblea Nacional dedica a su discusión y consulta con los diversos sectores.

18. Así, el país pierde la capacidad de establecer sus propias prioridades en materia económica y social – por ejemplo, convertir en la prioridad fundamental el cumplimiento de las metas del milenio y nacionales en materia de salud, educación, y otras metas fundamentales - y de asignar los recursos presupuestarios de conformidad con las mismas.

De esta manera, lo que aparece como una argumentación “técnica” por parte del FMI, en términos de que su función es contribuir al cumplimiento de dichas metas a través de la política de “consolidación fiscal”, se convierte en la eliminación de la más mínima posibilidad de que el país delibere, y evalúe y decida entre distintas opciones y enfoques de política.

Establecer un diálogo abierto y transparente sobre estos procesos y su impacto, con pleno acceso a toda la información necesaria, abriría la posibilidad de enriquecer las decisiones a ser adoptadas, y el propio diseño de políticas,

teniendo en la debida consideración perspectivas, enfoques y opciones de política diferentes.

Este proceso deliberativo, con amplia participación, debería abrir la posibilidad de explorar otros enfoques y opciones diferentes de política, lo cual es necesario para que el futuro del país, y los millones de seres humanos que lo habitan, no se decidan en base a procesos que excluyen ex ante opciones y posibilidades, lo cual sólo contribuiría a fortalecer la percepción de que se está sobre-determinando dicho futuro en base a la imposición de un enfoque con pretensiones de convertirse en el pensamiento dominante o único, que no deja campo a la propia libertad ni al ejercicio mismo de la democracia - que implican, en su base misma, el examen libre de múltiples opciones.