

NICARAGUA

Propuestas para el desarrollo de capital humano



Nicaragua es el segundo país más pobre de América Latina y el Caribe. Para superarlo, la sociedad civil organizada propone un enfoque de desarrollo del capital humano que revise el impacto de los programas de las instituciones financieras internacionales, incorpore la perspectiva de género y destine los fondos del alivio de la deuda al gasto social, la generación de empleo y la participación ciudadana.

Coordinadora Civil

Violeta Delgado (Coordinadora) / Isolda Espinoza
Milagros Barahona

A 10 años de Copenhague y Beijing y a otros tantos de 2015, fecha límite para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Coordinadora Civil (CC) decidió dar al informe 2005 el carácter de "revisión de medio término" centrada en la pobreza y la equidad de género, con el fin de evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno en el ámbito internacional, analizar los resultados obtenidos en las condiciones de vida de la población y plantear las propuestas de la sociedad civil organizada.

Pobreza y equidad de género

Nicaragua es el segundo país más pobre de América Latina y el Caribe. Según la línea de pobreza del Banco Mundial, en 2001, 42,6% de la población vivía con menos de USD 1 diario y 77,8% con menos de USD 2.

Según la línea nacional de pobreza, tanto la pobreza extrema como la pobreza general disminuyeron entre 1993 y 2001, especialmente en el área rural. En 2001, 5,1% de la población total (6,2% urbana y 27,4% rural) vivía en condiciones de pobreza extrema.¹ No obstante, persiste la desigual distribución del consumo y del ingreso.

En 2001, al 20% más pobre de la población correspondió solo 5,6% del consumo, mientras el 20% más rico concentró 49,2% y el 10% más pobre de los habitantes obtuvo únicamente 1% del ingreso; en cambio el 10% más rico acaparó 45%.²

Feminización de la pobreza

Si bien la jefatura femenina sobre el total de hogares indigentes disminuyó de 35% en 1993 a 34% en 2001 en el área urbana, aumentó entre los hogares pobres no indigentes. Los hogares con jefatura femenina continúan teniendo mayor peso³ entre los indigentes en relación al total, y empezaron a tenerlo entre los hogares pobres no indigentes.

La distribución de hogares encabezados por mujeres en los diferentes estratos de pobreza evidencia su concentración entre los hogares pobres indigentes y pobres no indigentes: 64% en 1993, 65,1% en 1998 y 60,9% en 2001.⁴ Tras la separación de la pareja y ante la irresponsabilidad paterna, las jefas de hogar deben agregar a las tareas domésticas y el cuidado de la niñez el rol de proveedoras económicas.

Otras dimensiones: la pobreza de tiempo

Los enfoques de desarrollo centrados en las personas ampliaron la conceptualización de la pobreza, considerando además del consumo privado, el acceso a los servicios básicos suministrados por el Estado, la posesión de bienes, la disponibilidad de tiempo, la dignidad y la autonomía.⁵

El tiempo es una dimensión de especial importancia para entender las diferencias de género en la pobreza. En comparación con los hombres, las mujeres trabajan más horas, aunque gran parte de ese trabajo no es remunerado ni visible para el análisis económico tradicional. Aun en los hogares donde los recursos se comparten por igual, las cargas de trabajo suelen ser mayores para las mujeres. Las mujeres pobres que carecen de tiempo no pueden mejorar su situación trabajando más horas.

El tiempo diario que en promedio dedican las mujeres al trabajo reproductivo de la vida cotidiana es casi el doble del destinado por los hombres. Para las mujeres pobres y residentes en el área rural, este tiempo equivale a más de media jornada.

Participación económica

Si se consideran las altas tasas de participación en el trabajo reproductivo y el tiempo promedio dedicado al mismo, las tasas de participación económica de las mujeres son elevadas. Entre 1950 y 2001, la tasa de participación económica de las mujeres pasó de 13% a 40% y la población económicamente activa femenina aumentó de 13,6% a 35,7%.

La brecha en las tasas de actividad económica por sexo es menor entre la población no pobre que entre la pobre. Las menores tasas de actividad econó-

mica de las mujeres pobres, urbanas y rurales, confirman que la carga del trabajo reproductivo es un obstáculo a su incorporación al mercado de trabajo, particularmente para las residentes en las áreas rurales.

La magnitud de la pobreza disminuye en los hogares biparentales donde las cónyuges aportan dinero. Las mujeres podrían contribuir en mayor medida a los ingresos del hogar si por un lado contaran con servicios básicos que aliviaran su carga de trabajo reproductivo y por otro tuvieran iguales oportunidades que los hombres en el acceso a empleos de calidad.

Inserción laboral

En 2001, más de la mitad de la población ocupada trabajaba en sectores de baja productividad: 55,7% de los hombres y 65,5% de las mujeres. Las mujeres urbanas se ubicaban en las actividades más precarias: trabajadoras independientes no calificadas y empleo doméstico.

La carga del trabajo reproductivo asignado a las mujeres determina la forma en que éstas se insertan en mercado laboral, tendiendo a ubicarse como trabajadoras por cuenta propia o familiar no remunerada debido a los limitados recursos productivos a los que tienen acceso, y a la necesidad de combinar el trabajo productivo y el reproductivo.

Remuneración del trabajo

La desvalorización de lo femenino aunada al tipo de inserción laboral de las mujeres determinan la menor remuneración de su trabajo. La información disponible⁶ muestra una menor disparidad entre el salario medio de hombres y mujeres que la apreciable entre los ingresos medios laborales.⁷ Esto sugiere que los ingresos medios de las mujeres que trabajan por cuenta propia y como empleadoras son menores a los de sus homólogos hombres, categorías ocupacionales en las que el acceso a recursos productivos determina los ingresos a recibir.

Las mayores disparidades de ingresos laborales medios, tanto salariales como no salariales, se registraron entre la población con 13 y más años de instrucción, de forma persistente. Lo que indica que para las mujeres nicaragüenses la educación no tiene el mismo retorno que para los hombres.

1 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). *Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2001. Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2001.*

2 *Ibid.*

3 En el mismo período, en el área rural los hogares de jefatura femenina representaron 19% del total.

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina 2002-2003, 2003.*

5 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). *El progreso de las mujeres en el mundo 2000, 2000.*

6 CEPAL, *op cit.*

7 Incluye además de los ingresos de los asalariados, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de los empleadores.

Acceso a recursos productivos

El acceso y el control de los recursos productivos por parte de la población es determinante para elevar la productividad y la competitividad de sus actividades económicas, y por ende su nivel de ingresos.

En 2001, los hombres constituían 81,7% del total de propietarios individuales de explotaciones agropecuarias y las mujeres 18,3%.⁸ En 2000, los hombres y las mujeres representaron 63% y 37% de los propietarios de establecimientos económicos urbanos, respectivamente.⁹ Por otra parte, el peso relativo de las mujeres disminuye sistemáticamente a medida que aumenta la magnitud de los recursos.

Acceso a servicios básicos

En 2000, 75% de la población tenía acceso a fuentes de abastecimiento de agua mejorada, 91% en el área urbana y únicamente 59% en el área rural.¹⁰ En general, las mujeres son las encargadas de transportar el agua a los hogares sin suministro por tubería. El mejoramiento de estos servicios las beneficiaría reduciendo su carga de trabajo.

A nivel nacional, 40,1% de las viviendas presenta algún grado de inseguridad en la tenencia. Esta proporción es mayor en el área rural (46,9%) que en la urbana (35,6%). En 2001, 55,4% de las viviendas era propiedad de hombres y 44,6% de mujeres.¹¹ El acceso a la propiedad de la vivienda contribuye significativamente a la autonomía de las mujeres, especialmente en casos de violencia por parte de la pareja.

La estrategia gubernamental

En 2000, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobaron la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). En 2002 el gobierno presentó la Estrategia Nacional de Desarrollo y en 2003 el Plan Nacional de Desarrollo (PND), destinado a complementar y reforzar la ERCERP.

El PND sigue un modelo centrado en el crecimiento económico y en la competitividad, según el que la pobreza se reducirá por un proceso de derrame. Este modelo prioriza el apoyo al sector empresarial por sobre las dimensiones sociales.

En respuesta a las críticas de la sociedad civil y de la cooperación internacional, el gobierno publicó a finales de 2004 el PND Operativo, elaborado a partir de un amplio proceso de consultas a nivel departamental y con mayor énfasis en las políticas de reducción de la pobreza. Sin embargo, no fue debidamente discutido a nivel nacional, por lo que hay poca conciencia y apropiación del PND Operativo.

Si bien el PND Operativo se propone hacer accesible la propiedad de la tierra y el crédito para pequeñas empresas y agricultores, reafirma los postulados sobre competitividad y crecimiento económico como

condiciones del alivio de la pobreza. Además, tanto la ERCERP como el PND carecen de diagnósticos que den cuenta de las brechas sociales y de género de la población, y consecuentemente sus propuestas no atienden las necesidades, intereses y potencialidades de esos sectores.

A la fecha, se han registrado avances en la implementación de algunas políticas y programas de modernización y descentralización de la gestión del sector público. Entre las reformas estructurales destaca la implementación de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los municipios. La Ley de Participación Ciudadana y la formalización de los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional también constituyen logros importantes.

En el área económica, Nicaragua obtuvo resultados positivos en 2004, inclusive mejores que en 2003. No obstante, la implementación de la ERCERP no ha sido satisfactoria.

El país alcanzó el punto de culminación de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME) en enero de 2004, obteniendo una reducción de aproximadamente USD 5.400 millones en su deuda externa. Entre 2001 y 2004, la comunidad internacional liberó recursos presupuestarios del pago de la deuda externa por USD 806,6 millones, que deberían haberse dirigido exclusivamente a la reducción de la pobreza. Pero solo 40% de los recursos PPME se destinó a la ERCERP en el mismo período. El resto se asignó al pago de la deuda interna con bancos nacionales a tasas y plazos onerosos.

En 2003, el gasto social per capita se mantuvo igual que en 2000 (alrededor de USD 75). En cambio, los recursos destinados al pago de la deuda externa crecieron de USD 25 a USD 68 per capita. El gasto social¹² y el servicio de la deuda representaron 10,2% y 9% del PBI, respectivamente. Ese mismo año el gasto en educación y salud disminuyó un punto porcentual respecto al de 2002, mientras el pago de intereses y amortizaciones de deuda externa e interna aumentaron ocho puntos porcentuales.

Entre mayo y julio 2003 la CC facilitó un proceso de seguimiento de la ejecución de la ERCERP en siete municipios del país, y concluyó que la misma no está contribuyendo a reducir la pobreza. Entre otros resultados, se verificó:¹³

- Descenso de la producción y la productividad ante la falta de asistencia técnica, crédito, canales seguros de comercialización y precios accesibles.
- Estancamiento del empleo e incremento del subempleo y el empleo temporal.
- Incremento de la migración laboral interna y externa, particularmente de mujeres.
- Insuficiente acceso a la educación e incremento del analfabetismo, especialmente en las áreas rurales.

- Incapacidad del sistema de salud para cubrir las demandas de la población.
- Aumento de la violencia intrafamiliar en algunos municipios.
- Incremento de los factores de riesgo para las niñas y los niños, adolescentes y jóvenes.
- La mayoría de la población no cuenta con un sistema de abastecimiento de agua saludable y accesible.
- Deterioro de los caminos y falta de medios de transporte de las personas y de la producción.
- Red de protección social de cobertura geográfica e impacto reducidos.

Las propuestas

Las organizaciones que integran la CC han planteado públicamente las siguientes propuestas:¹⁴

Banco Mundial y FMI

- Revisar los conceptos de pobreza y de bienestar de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP).
- Incorporar a los lineamientos de las ERP parámetros de cumplimiento sobre equidad de género y participación ciudadana.
- Evaluar participativamente el impacto en la pobreza de los programas y proyectos promovidos por el Banco Mundial.
- Evaluar la validez del modelo de derrame para la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Cooperación internacional

- Mayor coherencia en la formulación y ejecución de las políticas de cooperación bilateral y en las decisiones de las Juntas de Gobernadores de las instituciones financieras internacionales.
- Mayor flexibilidad en la política de cooperación a las ERP que permita a los países revisar los programas en marcha, valorar su impacto y reorientarlos.
- Cumplir los compromisos de Copenhague y Beijing en los convenios y acuerdos de cooperación con los países pobres y asegurar mecanismos de vigilancia recíproca de esos compromisos.
- Transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos invertidos directamente y a través de los organismos de la sociedad civil.

El Estado

- Orientación de las políticas y programas al desarrollo de capital humano, a la protección social de los más vulnerables y a la creación de capacidades.

(Continúa en pág. 261)

8 INEC, "Sistema de Indicadores de Género", 2004.

9 *Ibid.*

10 UNICEF. www.unicef.org/infobycountry/nicaragua_statistics.html

11 INEC. "Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001. Informe General".

12 En educación, salud, vivienda, cultura, deporte y beneficios sociales.

13 Quintana, Mario. "La Estrategia Reforzada de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (ERCERP), ¿Está reduciendo la pobreza?". *Visión de País*, No. 18, edición especial, julio-agosto 2003.

14 *Ibid.*; Quirós, Ana, Sarah Bradshaw y Brian Linneker. "Las mujeres en Nicaragua, la pobreza y cómo se pretende reducirla". Presentada en la *Conferencia Centroamericana y del Caribe Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, agosto 2002, Managua, Nicaragua, organizada por GTZ.

MÉXICO

(viene de pág. 221)

Asimismo, la definición de estas medidas no debe quedar al margen de una discusión profunda, integral y participativa sobre el modelo de desarrollo, las prioridades y las alternativas. En su mensaje de presentación del Informe de Avance 2005 sobre los ODM en México en abril de 2005, el presidente Fox subrayó que el principal propósito de su publicación "es detonar un debate nacional que contribuya a la construcción de una perspectiva de desarrollo de largo plazo, a la consolidación de la gobernabilidad democrática y al fortalecimiento de la ciudadanía. En este debate deben participar los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), el Poder Legislativo, el sector académico, la iniciativa privada, los organismos internacionales y la sociedad en general".²¹

Desde la sociedad civil no hemos dejado de hacer propuestas en este sentido. Por ejemplo, durante el proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) en 2004, propusimos la revisión de los programas sociales existentes y su reorientación para el cumplimiento de las obligaciones del Estado señaladas en el PIDESC - medidas apropiadas, asignación del máximo de recursos, no regresividad, no discriminación, integralidad de derechos.

Sin embargo, éstas y otras propuestas en materia de derechos económicos, sociales y culturales no fueron incorporadas en el PNDH, corroborando la falta de una visión gubernamental del desarrollo social y económico basada en los derechos. Esto reduce el potencial de las medidas de las políticas sociales para contribuir verdaderamente al desarrollo del país. Asimismo, será necesario construir mecanismos institucionales de consulta, diálogo, identificación de prioridades, definición de medidas apropiadas, toma de decisiones y seguimiento adecuados y efectivos. Mientras tanto, la planificación democrática del desarrollo prevista en el artículo 26 de la Constitución no será una realidad en México. ■

20. Gobierno de la República. *op. cit.* 4.

NICARAGUA

(viene de pág. 227)

- Incorporar a la ERCERP y el PND el enfoque de equidad de género.
- El Presupuesto General de la República y los presupuestos municipales deben ser transparentes en la declaración de rubros y montos para la reducción de la pobreza.
- Destinar los fondos liberados por el alivio de la deuda al gasto social y a apoyar a la micro, pequeña y mediana producción agropecuaria e industrial.
- Generación de empleo y aumento de los ingresos de las y los nicaraguenses tanto por parte del Estado como de las empresas privadas.
- Aplicar la Ley de Participación Ciudadana al proceso de definición de la pobreza así como a la formulación, el seguimiento y la evaluación de la ERCERP y el PND.

Gobiernos locales

- Desarrollar, con participación equitativa de la ciudadanía, planes y propuestas participativos y orientados al desarrollo integral de sus municipios.
- Identificar los programas correspondientes a los niveles de pobreza y capacidades locales.
- Asignar recursos presupuestarios específicos a la superación de las brechas sociales y de género.
- Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de la ERCERP y el PND en sus municipios, desde la perspectiva de género, con participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

Organizaciones civiles

- Construir conceptos propios sobre pobreza y bienestar que permitan una participación crítica a partir de propuestas específicas.
- Desarrollar capacidad de análisis, propuestas, monitoreo y evaluación, así como procesos de auditoría y control ciudadano de la ERCERP y el PND, con un enfoque de género. ■

PAKISTÁN

(viene de pág. 233)

- detener la violencia contra la mujer por todos los medios jurídicos y administrativos
- respetar la libertad de expresión
- eliminar el fundamentalismo y el extremismo religioso
- reducir la pobreza y el desempleo
- eliminar la deuda cautiva²⁸
- reducir la brecha entre ricos y pobres
- las políticas de desarrollo del gobierno deben dar prioridad al desarrollo social, el empleo y la reducción de la pobreza
- es necesario un plan de trabajo detallado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluso con la asignación de las inversiones
- iniciar un programa de seguridad social para los pobres, grupos vulnerables y mujeres pobres
- reducir el trabajo infantil con el apoyo social del gobierno
- recortar el gasto en defensa y destinar los fondos al desarrollo social
- desarrollar el sector agrícola para aumentar el ingreso y las oportunidades de empleo de los habitantes rurales
- fomentar la industrialización en el medio rural para generar trabajo
- proteger los derechos de pescadores, pastores y comunidades rurales con respecto a los recursos naturales comunes
- asignar tierras fiscales a aquellos que no tienen tierra
- aumentar el acceso de los pobres a la salud, la educación, la electricidad, el suministro de agua, el saneamiento, el transporte público y demás necesidades básicas. ■

28 Por la cual se salda la deuda de una familia mediante el trabajo de sus integrantes o herederos.