

**INFORME SOBRE EL AVANCE
DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA:**

**EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO,
EL CAPITAL HUMANO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Gobierno de Nicaragua

Documento preparado para la reunión del Grupo Consultivo

Washington, D.C., 23-24 de mayo de 2000

I. Introducción: motivos del informe y puntos principales

1. El presente informe describe los avances registrados por Nicaragua en la lucha contra la pobreza. El informe surgió a partir de consultas lentas y abiertas sostenidas con una serie de personas e instituciones. Dichas conversaciones empezaron en octubre de 1999 y continúan todavía. El informe incluye un diagnóstico y propone soluciones que surgieron de los debates destinadas a fortalecer la estrategia de lucha contra la pobreza.
2. El gobierno somete el presente informe a consideración de la reunión del Grupo Consultivo para informar a los donantes y recibir sus comentarios. En ese sentido, el Gobierno de Nicaragua cumple con el compromiso que asumió en la reunión del Grupo Consultivo celebrada en Estocolmo en 1999. El gobierno tomará en cuenta dichos comentarios durante la redacción de el Informe Provisional sobre la Iniciativa para los PPME a ser presentado este año. El informe seguramente servirá para mejorar la coordinación entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, donantes bilaterales, expertos académicos, el público y gobierno de Nicaragua en nuestra lucha mutua contra la pobreza.
3. Estos documentos difieren de los documentos anteriores del gobierno relacionados con políticas sociales: 1) incluye metas explícitas y mensurables destinadas a reducir la pobreza; 2) surgió a partir de una serie de conversaciones con una amplia gama de partes interesadas; 3) incluye una estrategia para la formulación y supervisión participatorias de los programas; y 4) coloca a la pobreza en el centro del escenario, como tema por separado, en otras palabras, la pobreza no constituye sólo una parte más del proceso de reforma del sector social.
4. La estrategia para fortalecer la lucha contra la pobreza ha tenido dos etapas: durante la primera etapa, el gobierno inició un amplio debate sobre las causas de la pobreza y sus posibles soluciones. Durante la segunda etapa, que todavía se está desarrollando, el gobierno está tratando de identificar metas intermedias, asegurarse de que los programas coincidan con los recursos y formular un sistema participatorio para la supervisión de los avances y la evaluación del efecto de los programas. En el documento figura una descripción general de ambas etapas. El lector podrá observar que la gama de temas que aparecen en las secciones IV-VI todavía son objeto de debates.
5. El gobierno de Nicaragua desea aprovechar esta oportunidad para agradecer a las organizaciones internacionales y a los donantes bilaterales por su generoso apoyo técnico, financiero y logístico, apoyo que continúan ofreciendo en la preparación de la estrategia reforzada de lucha contra la pobreza. Asimismo, el gobierno desearía expresar su reconocimiento al Consejo Nacional de Planificación Económica Social, CONPES, y a los muchos ciudadanos e instituciones de la sociedad civil que han formado parte de los debates sobre la lucha contra la pobreza
6. Al fin de poner en marcha la estrategia reforzada, el gobierno de Nicaragua invita a los donantes bilaterales y a las organizaciones multilaterales a: 1) continuar respaldando las reformas del gobierno destinadas a acelerar el crecimiento económico de base amplia, mejorar el capital humano y fortalecer la red de protección social de los pobres; 2) ayudar al gobierno a mejorar el análisis de la pobreza, o sea, su causas, síntomas, supervisión y evaluación, y 3) condonar la

deuda externa de Nicaragua en virtud de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). De no producirse una reducción considerable de la deuda, será muy difícil para el actual gobierno, así como para los gobiernos futuros, eliminar la extrema pobreza.

II. Compromiso del gobierno; participación a nivel comunitario

7. La estrategia de lucha contra la pobreza en Nicaragua surgió a partir de una serie de consultas sostenidas con una amplia gama de organizaciones e individuos, tanto del gobierno como fuera del mismo, con instituciones y gobiernos extranjeros y con organizaciones internacionales. Estas conversaciones empezaron durante los preparativos de las reuniones del Grupo Consultivo de 1998 (Ginebra) y 1999 (Estocolmo). Muchos puntos del presente informe se remiten a dichos debates.

8. Por ejemplo, en 1998, el gobierno de Nicaragua empezó a promover el diálogo sobre la reforma de la atención de la salud, con ciudadanos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y donantes de los departamentos y municipalidades, y en la Costa Atlántica. Durante ese mismo año, el gobierno organizó reuniones con ciudadanos y organizaciones de todo el país para escuchar sus opiniones sobre las posibles mejoras que podrían aplicarse al campo de la educación. Después del Huracán Mitch, a finales de 1998, el gobierno estableció una comisión presidencial integrada por seis consejos consultivos para identificar las necesidades de las partes interesadas. Los consejos consultivos trabajaron en la elaboración de un plan de reconstrucción y transformación que incluía la rehabilitación de la infraestructura física, el fortalecimiento de las redes de protección social, la solución del problema de degradación ambiental, la coordinación de la asistencia externa, el mejoramiento de la producción, y mantener abiertos los canales de comunicación entre el gobierno y el público. Cada consejo se reunió con ciudadanos y organizaciones para formular recomendaciones en materia de políticas que el gobierno presentó durante la reunión de el Grupo Consultivo celebrada en Estocolmo.

9. Aunque muchas de las ideas que figuran en el informe se remiten a las conversaciones celebradas ya en 1998, la mayor parte de dichas reflexiones se cristalizó en muchos debates formales celebrados desde octubre de 1999 con el público, las diferentes ramas del gobierno, organizaciones no gubernamentales y donantes. El Documento Provisional de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza que el gobierno presentará este año comprende información sobre cada una de las reuniones, incluidos los comentarios formulados por los participantes acerca de los proyectos de documentos de posición del gobierno. El gobierno a afichado en la Internet versiones anteriores de su documento de posición sobre la pobreza (<http://www.mipres.gob.ni>), y ha recibido muchos comentarios valiosos que se han incorporado en el presente informe.

10. A finales de 1999, el gobierno profundizó sus debates sobre la pobreza; lo hizo mediante una reevaluación de sus ideas sobre la pobreza. El gabinete social y económico consideró el tema con el personal técnico de los ministerios, con representantes de gobiernos municipales y regionales y con organismos autónomos. El gobierno se reunió con representantes de los donantes bilaterales y de las organizaciones multilaterales en Nicaragua para considerar diferentes ideas y escuchar sus comentarios. Algunos de estos grupos han ayudado al gobierno mediante asistencia técnica y logística.

11. Con miras a institucionalizar el proceso de participación y consulta sobre la pobreza con una amplia gama de partes interesadas, el gobierno creó, en febrero de 1999, el Consejo Nacional de Planificación Económica Social. CONPES asesora al Presidente de la República sobre la formulación y evaluación de programas sociales y económicos, formula recomendaciones sobre el presupuesto anual y supervisa los programas de estabilización y de ajuste estructural, así como los que requieren asistencia externa. El Consejo, que tiene condición jurídica en virtud de la Constitución, está integrado por 31 miembros que representan una amplia gama de grupos e instituciones de dentro y fuera del gobierno, entre otros, los dirigentes de organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, grupos académicos, asociaciones del sector privado, gobiernos regionales y organizaciones comunitarias. Asimismo, puede recurrir a otras organizaciones para fines de consulta o para obtener las opiniones de sus expertos, sirviendo así de jurado perito en la lucha contra la pobreza. El Consejo Nacional de Planificación Económica Social inició sus labores en octubre de 1999. Desde entonces ha celebrado una serie de reuniones para escuchar opiniones sobre las causas de la pobreza, así como acerca de programas potenciales de lucha contra la pobreza. El Consejo Nacional ha presentado recomendaciones específicas para mejorar la estrategia.

12. Con miras a la elaboración de la estrategia, el gobierno ha celebrado un total de aproximadamente 200 reuniones de trabajo, seminarios y talleres formales (a veces en plenaria) con funcionarios públicos, grupos de ciudadanos y donantes. Esa cifra es menor que la cantidad real de consultas e intercambio de ideas celebradas fuera del ámbito gubernamental, ya que excluye las reuniones informales, las conversaciones personales y las reuniones con personal técnico.

13. La mayor parte de las reuniones se celebró en Managua. Sin embargo, el gobierno está consciente de la importancia de consultar a los que viven fuera de Managua. Ha invitado a alcaldes y a Secretarios de Departamentos del gobierno a viajar a Managua a compartir sus ideas sobre la lucha contra la pobreza. Hemos aprovechado dichas ocasiones para informarles de lo que desea hacer el gobierno. Con esa información, los funcionarios han vuelto a sus comunidades para explicar la estrategia a su electorado y escuchar los comentarios del mismo. El gobierno está tratando de establecer mecanismos poco costosos para consultar al pueblo y a las instituciones de fuera de la capital. Una posibilidad que se está considerando es tratar de crear asociaciones similares al Consejo Nacional de Planificación Económica Social, que trabajarían a nivel de los departamentos, municipalidades y regiones.

14. Todos estos debates han mejorado la calidad y amplitud del trabajo relativo a la estrategia, a través de numerosas modalidades. Si se realiza una comparación del presente documento con versiones anteriores, o con el debate sobre temas sociales sostenido en las dos últimas reuniones del Grupo Consultivo, puede observarse los avances respecto a la colocación de la pobreza en el centro del escenario. Hubo una serie de temas que sólo se mencionaron de paso en las reuniones e informes anteriores, por ejemplo, los temas indígenas, la capacitación profesional-técnica, la violencia familiar, el crecimiento demográfico, la transparencia; ahora, como resultado de las consultas, éstos son objeto de mayor énfasis.

15. Continuará el enfoque participatorio, cuyo objetivo es incluir la perspectiva de las personas que no forman parte del gobierno. El Consejo Nacional de Planificación Económica

Social continuará actuando de intermediario entre el gobierno y la sociedad, canalizando las ideas de la sociedad hacia el gobierno, y transmitiendo las ideas del gobierno a los ciudadanos. También hemos realizado talleres con los medios de comunicación y divulgado información. Ahora que se inicia la segunda etapa del proceso consultivo, el gobierno está tratando de ampliar el papel que desempeña el público mediante su inclusión en los programas de supervisión y evaluación. Esperamos que los donantes acompañen al Gobierno de Nicaragua en este esfuerzo a fin de que el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) sirva de propuesta viable, desde el punto de vista financiero, para los programas y proyectos.

III. Información y señales, obstáculos, y causas de la pobreza

16. En la presente sección figura una consideración de la calidad de la información sobre el análisis de la pobreza, los atributos y evolución de la población pobre, los programas realizados por el gobierno para combatir la pobreza, los obstáculos que se han interpuesto a la erradicación de la pobreza, y las causas de la pobreza. Hemos observado que la pobreza guarda estrecha relación con un crecimiento económico insuficiente y con la falta de oportunidades, las tasas bajas de escolaridad, la mala salud y la vulnerabilidad.

A. Información disponible para el análisis de la pobreza; puntos analíticos principales

17. El análisis de la pobreza en Nicaragua podría fundamentarse en elementos empíricos más sólidos. La recolección de información sistemática sobre la medición de la pobreza es muy reciente ya que existe una falta de consenso entre los investigadores sobre cómo medir los resultados y los factores determinantes; no es fácil comparar los resultados de la investigación, lo que su vez dificulta la observación de tendencias e impide derivar lecciones para la formulación de políticas. A diferencia de otros países, en Nicaragua el gobierno todavía no realiza una vigilancia sistemática de las mismas personas y hogares en función del tiempo para ver cómo y por qué entran y salen de la pobreza. En cooperación con organizaciones internacionales y donantes, el gobierno ha empezado a diseñar mejores sistemas de estudio y a fortalecer su capacidad de realizar análisis en materia de políticas.

18. El análisis utilizado para el presente informe se fundamenta en los resultados de las Encuestas de Medición del Nivel de Vida de 1993 y 1998 realizadas con el apoyo del Banco Mundial y de otros donantes. Ya que las dos encuestas incluían muchas preguntas similares, se ha podido medir los avances registrados, aunque sólo sea en comparación con el pasado reciente. También nos hemos basado en resultados de encuestas demográficas y de salud realizadas en 1995 y 1998.

B. Atributos de la población pobre

19. La pobreza puede medirse a través de una serie de modalidades, cada una con sus ventajas y desventajas. Por motivos pragmáticos, en el presente informe la pobreza se iguala con un consumo de bajo nivel, y la extrema pobreza con un consumo aún más bajo. Los términos 'bajo' y 'más bajo' se refieren a los gastos en los que se debe incurrir para obtener el requisito mínimo de calorías (2.200 kilocalorías) y las necesidades básicas (por ejemplo, ropa), y al monto

de US\$403 (pobre) y US\$212 (extremamente pobre) por habitante, en dólares de 1998. En base a las definiciones que aparecen más arriba, y a las encuestas más recientes, observamos que la población pobre y extremadamente pobre tienen uno o más de los siguientes atributos (Cuadro 1):

20. **Económicos.** La pobreza es un problema rural. Dos de cada tres personas que viven en el campo, y 70% de la población rural, es pobre. La población pobre vive principalmente en la región central y en la Costa Atlántica, depende de la agricultura y carece de redes de protección social en épocas de necesidad. En un estudio, los encuestadores pidieron a los habitantes de las zonas rurales que prepararan una lista de problemas recientes. La mayoría (53%) mencionó la pérdida de cultivos como resultado de sequías, plagas y enfermedades. 25% de las personas que respondieron señaló que cuando se enfrentaron a dichas conmociones, redujeron su consumo, y 38% dijo que tuvo que enfrentar estas sacudidas por su propia cuenta, sin recibir la ayuda de nadie ni de nada. 25% de las mujeres extremadamente pobres del campo están desempleadas, en comparación con 6% de las mujeres que no son pobres y viven en las zonas rurales. Las mujeres pobres y extremadamente pobres tienen las tasas de subempleo más altas del país (aproximadamente 42%).

21. **Demográficos.** La mayoría de los hogares pobres incluye a un número mayor de personas (6,7-7,7) que los que no son pobres (4,7); en los primeros, el número de personas que depende de los adultos (o sea, menores de 16 años de edad) es casi el doble que en los segundos, y las muchachas adolescentes de estos hogares tienen las tasas de fecundidad más altas de América Latina. Las mujeres pobres están en menor condición de proveer por su familia, tienen menos acceso a información sobre la planificación familiar, utilizan anticonceptivos con menor frecuencia y enfrentan mayores riesgos respecto a la reproducción. No es de extrañar que tengan las tasas más altas de mortalidad materno-infantil.

22. **Capital humano.** 27% de los niños pobres, y 36% de los niños extremadamente pobres, sufren de desnutrición crónica. Existe una mayor probabilidad de que los niños pobres sufran de atrofia del crecimiento. También es más probable que las mujeres pobres sufran de anemia y sean víctimas de violencia doméstica, y es menos probable que consuman sal yodurada. Los niños de los hogares extremadamente pobres sufren de enfermedades con una frecuencia 50% mayor que los niños de los hogares que no son pobres; cuando la población que no es pobre sufre de enfermedades, es 50% más probable que consulte a personal de atención de la salud que la población pobre. Aproximadamente 20% de la población de Nicaragua es analfabeta, pero la proporción se duplica entre los que viven en la extrema pobreza. Cerca de la mitad de los niños de edad escolar (6-18 años) que vive en la extrema pobreza no asiste a la escuela, en comparación con sólo 16% de sus contrapartes que no viven en la pobreza. La población pobre y extremadamente pobre sólo disfruta de 3,1-2,3 años de educación escolar, cifra que representa aproximadamente la mitad del promedio nacional y está muy por debajo del umbral de los 4 años de escolaridad que se requieren para adquirir las destrezas cognitivas necesarias para etapas posteriores de la vida. Más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por motivos económicos.

23. **Acceso los servicios públicos.** Los pobres tienen poco acceso al agua potable, a servicios de alcantarillado y a instalaciones de atención de la salud. Los hogares extremadamente pobres que desean recurrir a atención sanitaria deben recorrer una distancia tres veces mayor e incurrir en un

gasto tres veces mayor que los hogares que no son pobres. Un tercio de las mujeres extremadamente pobres no recibe una atención integral, y la mitad no da a luz en instituciones. La probabilidad de que las mujeres extremadamente pobres sean atendidas por un médico durante el parto es 50% menor que las mujeres que no son pobres. Cerca de un tercio de la población pobre carece de acceso a letrinas, 57% carece de acceso a electricidad, y 94% utiliza leña para cocinar. El nivel actual de la cobertura de agua potable entre la población pobre es de 74%, y de 67% para las zonas rurales pobres.

C. Evolución de la pobreza

24. La información más arriba no refleja las raíces históricas de la pobreza en Nicaragua. A continuación aparece un esbozo histórico de la pobreza, así como las recientes señales de mejoramiento. Así podemos presentar una perspectiva más precisa de la pobreza.

25. Aún cuando el ingreso real por habitante de Nicaragua se ha recuperado a una tasa de aproximadamente 2% por año durante 1994-1999, disminuyó continuamente en un 5,7% por año entre 1978 y 1993. Durante los años sesenta, el ingreso de los nicaragüenses fue 11 veces menor que el de los ciudadanos de los Estados Unidos. En la actualidad, el ingreso de un nicaragüense es 70 veces menor. Hoy en día, Nicaragua y Haití son los países más pobres de América Latina. Aunque la distribución de ingresos de Nicaragua es asimétrica, puede compararse a la de otros países de América Latina.

26. Desde mediados de los años noventa, la economía de Nicaragua ha registrado avances. Una comparación entre encuestas familiares realizadas en 1993 y 1998 parece indicar que la proporción de personas que vive en la pobreza en Nicaragua se redujo de 50,3% en 1993 a 47,9% en 1998 (Cuadro 2.a). Aún de mayor importancia, la proporción de personas que vive en la extrema pobreza se redujo de 19,4% a 17,3% en ese mismo período. Entre 1993 y 1998, la pobreza en las zonas rurales y urbanas se redujo, respectivamente, en 7,6 y 1,4 puntos porcentuales. Las reducciones más grandes se registraron en Managua y en la región central del país. La región central rural registró una reducción en la pobreza extrema de casi 15 puntos porcentuales. Durante estos años, los pobres se han vuelto menos pobres a medida que la intensidad de la pobreza se ha reducido de 21,6% a 18,3% (Cuadro 2.b).

27. También ha mejorado el acceso los servicios públicos. Durante 1993-1998, la tasa de analfabetismo se redujo de 23% a 18,8% en todo el país, y de 46% a 35% en el campo. El número promedio de años escolares finalizados aumentó de 4,5 a 4,9 años para las personas mayores de 10 años de edad. Esta mejora es más marcada entre la población rural que no es pobre, donde la escolaridad aumentó en 0,6 años. La tasa de fecundidad disminuyó marcadamente, de 2,9 nacimientos por mujer en 1993 a 2,5 nacimientos por mujer en 1998. Las tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años de edad, y de los niños en general, ha mejorado. Las tasas de inmunización entre los niños pobres rurales son similares a los promedios nacionales. Las tasas de vacunación DPT y de polio para los niños entre los 12 y 23 meses de edad son ligeramente mayores entre las familias rurales que no son pobres en comparación con las familias urbanas que no viven en la pobreza.

28. Debido a la historia de la pobreza en Nicaragua, no es de extrañar que la pobreza siga constituyendo un problema generalizado a pesar de estas señales de avance. Debido al rápido crecimiento demográfico, el número de pobres aumentó de 2,1 millones en 1993 a 2,3 millones en 1998; el número de personas que vive en la pobreza extrema aumentó en 20 mil durante el mismo período, hasta alcanzar un nivel de 830.000. La proporción de personas que vive en la pobreza extrema en la Costa Atlántica aumentó en 11 puntos porcentuales durante 1993-1998. Una encuesta que tratar de reflejar las percepciones de los pobres hace su propia situación parece indicar que los pobres consideran que la infraestructura social ha mejorado, pero no así su acceso a dichos servicios.

D. Qué ha hecho el gobierno, y qué obstáculos se interponen a la erradicación de la pobreza

29. En la presente sección planteamos una serie de posibles motivos por los cuales se registró una disminución de la pobreza entre 1993 y 1998, y se resumen algunas medidas adoptadas por el gobierno (y que continúa aplicando) para reducir la pobreza de manera explícita.

30. **Reformas macroeconómicas y sectoriales.** Así como las causas de la pobreza en Nicaragua desde finales de los años 70 hasta los años 90 se pueden atribuir al colapso de la economía como resultado de la guerra y de una mala gestión económica, la reducción de la pobreza durante el período 1993-1998 puede atribuirse a una recuperación económica de base amplia resultante de políticas económicas prudentes y de un mayor respeto hacia el estado de derecho.

31. Tras más de un decenio de contracción económica, la economía de Nicaragua empezó a registrar un crecimiento a mediados de los años noventa. El consumo por habitante aumentó a una tasa promedio anual de 1,9%. Los análisis preliminares parecen indicar que las mejoras en el consumo han sido mayores entre los pobres. El PIB real por habitante aumentó a una tasa promedio anual de 3,5 durante 1994-1996, y a 5,5% durante 1997-1999. El desempleo se redujo de 17,1% a 10,7% durante 1997-1999. En las zonas rurales, el trabajo en la agricultura aumentó en casi 180.000 empleos adicionales, aún cuando los salarios reales se redujeron. Durante 1994-1999, la agricultura registró un crecimiento de 9,6% por año en términos reales debido al alto precio de los cultivos (principalmente el café y el azúcar), a la ampliación de las fronteras agrícolas y a políticas agropecuarias que eliminaron muchos obstáculos que habían impedido el crecimiento potencial de la agricultura.

32. Estas mejoras reflejan un paquete de reformas adoptadas por el gobierno como parte de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de donantes bilaterales a la Iniciativa para los PPME. Las reformas macroeconómicas y sectoriales de Nicaragua son de los programas más ambiciosos de ajuste estructural y de reformas económicas en América Latina.

33. Las reformas han fortalecido el sector privado y han conducido a un aprovechamiento más eficiente de los recursos del sector público. Como resultado de políticas monetarias y fiscales prudentes, el gobierno pudo controlar la inflación. El Banco Central recuperó su autonomía, y el Gobierno Central no tiene acceso a crédito de dicha entidad. La privatización y

el cierre de algunos bancos estatales, así como la aprobación de varias leyes bancarias nuevas, han estimulado el crecimiento de los servicios de financiamiento privados.

34. Las reformas han reducido el papel que desempeña el gobierno, promovido la privatización y fortalecido a las empresas privadas. Nuevas políticas tributarias y de inversión han estimulado la inversión y la competencia y han producido una mayor equidad en cuestión de impuestos. El gobierno eliminó las restricciones y los subsidios comerciales y estableció una reducción arancelaria de 1,5% sobre las exportaciones. A pesar de políticas fiscales restrictivas, el gobierno aumentó los gastos públicos en educación y salud. De 1994 a 1999, el ahorro público aumentó de 2,4% a 8,4% del PIB, y el gasto público en los sectores sociales aumentó de 12,1% a 17,2% del PIB.

35. Entre otras reformas estructurales se ha aprobado una legislación moderna relativa a los servicios financieros, la banca, las pensiones y las inversiones extranjeras. El gobierno ha diseñado una serie de leyes nuevas, algunas aprobadas y otras en etapa de proyecto de ley. Otras están siendo consideradas por la Asamblea Nacional; su objetivo es propiciar una mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos, una mayor rendición de cuentas en el trabajo de los funcionarios públicos y una mayor eficiencia en el uso de los fondos públicos. Más allá de estas reformas, el gobierno ha adoptado una serie de políticas explícitas a favor de la agricultura.

36. **Intervenciones focalizadas.** Además de adoptar políticas explícitas a favor de la agricultura y poner en marcha un programa de ajuste estructural y de estabilización audaz, el gobierno ha tratado de reducir la pobreza mediante otras reformas dirigidas hacia los sectores más necesitados.

37. Otras intervenciones focalizadas tendientes a reducir la pobreza son: mayores gastos sociales y servicios sociales a través del Fondo Social Suplementario, transferencias alimentarias directas, y ayuda a través de inversiones agropecuarias para algunos de los grupos más vulnerables. El Fondo de Inversión Social ha construido y refaccionado muchas escuelas, puestos de salud, sistemas de alcantarillado y de agua, y letrinas, lo que ha creado empleo temporal durante el proceso mismo. Las inversiones en infraestructura municipal y en la reforestación de cuencas hidrográficas han generado empleo y reducido la vulnerabilidad de los pobres al mismo tiempo que ha fortalecido la participación local. Los fondos impulsados por la demanda, destinados al desarrollo rural y agropecuario, han mejorado la productividad e ingresos de los pequeños y medianos agricultores con potencial productivo. Por último, el gobierno ha empezado a establecer una nueva red de protección social para reducir la transmisión de la pobreza entre generaciones, mediante la introducción de incentivos que motiven a los padres a enviar a sus niños a la escuela, y para promover costumbres modernas de salud entre la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza.

38. **Obstáculos a la erradicación de la pobreza.** A pesar de los avances registrados, la erradicación de la pobreza se enfrenta a una serie de limitaciones que el gobierno pretende superar a medida que pone en marcha su estrategia reforzada de reducción de la pobreza. Durante los años ochenta, el país sufrió de una fuga de cerebros, el deterioro de su capital físico y de su infraestructura, de una presión demográfica creciente sobre los recursos naturales y el medioambiente, de una pérdida de competitividad como resultado del estancamiento tecnológico

y de una erosión del sistema judicial y de los derechos de propiedad.

39. La carga de la deuda externa también constituye un obstáculo a la lucha contra la pobreza porque absorbe recursos escasos. La deuda externa de Nicaragua es de US\$1.300 por habitante. En 1999, el pago de la deuda externa representó un 59% de los gastos sociales del país y 38% de las exportaciones. El pago de la deuda externa aumentaría a 62% de los gastos sociales y a 48% de las exportaciones si Nicaragua tuviera que atender todo el servicio de su deuda.

E. Causas de la pobreza

40. Así como en otros países pobres, la pobreza de Nicaragua se deriva de una compleja red de causas. Algunas son casi intratables y requerirán un esfuerzo concertado así como una acción sostenida durante muchos años. Por motivos de brevedad hemos hecho énfasis en sólo algunas causas interrelacionadas, que a su vez tienen una relación directa con el debate subsiguiente sobre metas, objetivos e indicadores intermedios.

41. En base a la experiencia de países tales como Nicaragua, ha surgido un consenso creciente en el sentido de que la turbulencia política y la mala gestión macroeconómica han perjudicado el crecimiento económico; éstas, como es el caso en Nicaragua, desalientan las inversiones nacionales extranjeras y contribuyen a la fuga de cerebros. La recuperación de Nicaragua desde mediados de los años 90 se debe, en gran medida, al respecto creciente en el país hacia el estado de derecho y a la puesta en marcha de políticas económicas sensatas, como se explicó más arriba.

42. Más aún, todos los factores que aparecen a continuación han contribuido a la pobreza: un bajo nivel de inversiones públicas en comparación con el resto de América Latina en lo que respecta a la investigación agrícola, las actividades de extensión y la capacitación; pocas inversiones en educación, nutrición y salud; y un volumen insuficiente de inversión en redes de protección social. Las tasas de retorno a la escuela primaria de los adultos oscilan entre 6% y 14%; por lo tanto puede concluirse que uno de los motivos del bajo nivel de ingresos está directamente relacionado con el bajo nivel de escolaridad. También sabemos que el promedio de las tasas sociales mundiales de rendimiento producidas por la investigación y extensión agrícolas es de 50%, y que las mejoras en las tecnologías de cultivo de los productos alimentarios básicos de la población pobre aumentan los salarios reales; por lo tanto es razonable suponer que parte de la pobreza puede atribuirse a la escasez de innovaciones tecnológicas

F. Conclusiones

43. La conclusión que resulta del presente repaso de factores históricos y contemporáneos, así como de numerosas consultas, es que la pobreza reside principalmente en el campo y está estrechamente vinculada con el capital humano pobre y con un bajo nivel de crecimiento económico. Los pobres tienen niveles inferiores de escolaridad y carecen de acceso a servicios modernos de salud y a tecnologías agrícolas modernas. Producen con tecnologías arcaicas. La población pobre está muy expuesta a catástrofes inesperadas, por ejemplo, enfermedades, robos, incendios o pérdida de sus cultivos. El análisis también demuestra que cuando un país disfruta de estabilidad política y económica se reduce la pobreza.

44. Por lo tanto, el gobierno debe adoptar tres pasos sencillos, pero sumamente importantes, para reducir la pobreza: 1) generar un crecimiento económico de base amplia impulsado por la modernización en las zonas rurales; 2) mejorar el capital humano de toda la población, pero sobre todo de la población pobre; y 3) tratar de garantizar la presencia de una red de protección social adecuada para que los que se encuentran en los niveles inferiores no descendan aún más en la escala. Estos tres pasos encajan con los temas recalcados en los informes anteriores del gobierno presentados a las reuniones del Grupo Consultivo de Ginebra y Estocolmo, y con las Metas Internacionales de Desarrollo (MID). En la siguiente sección definimos las metas en mayor detalle y explicamos los indicadores que pretende utilizar el gobierno para medir los avances en la lucha contra la pobreza durante los próximos 3 a 5 años.

IV. Metas y objetivos para el año 2005, e indicadores intermedios

45. En la sección anterior hicimos referencia al alcance, síntomas, ubicación y causas de la pobreza. A través de consultas, investigación e indicadores pragmáticos y fundamentadas, el gobierno ha determinado seis metas, cada una vinculada con objetivos y con indicadores intermedios mensurables. La meta final del gobierno es reducir la pobreza extrema a por lo menos la mitad para el año 2015. Este porcentaje es coherente con las MID de otros países pobres. A fin de alcanzar dicha meta, Nicaragua requiere, entre otros elementos, un crecimiento económico de aproximadamente 5,5% por año. Otras metas son: 1) reducir la mortalidad infantil y la mortalidad de los niños menores de 5 años de edad en dos tercios; 2) reducir la mortalidad materna en 75%; 3) brindar educación primaria universal a todos los niños; 4) eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria; 5) ofrecer acceso a servicios reproductivos a todas las personas de edad apropiada; y 6) poner en marcha una estrategia de desarrollo sostenible para el año 2005.

46. En el Cuadro 3 aparece en resumen de las metas que surgieron de las consultas participatorias; son coherentes con las normas internacionales. Dicha información se resume en la columna llamada "Metas". Cada una se ve acompañada por los objetivos preliminares conservadores fijados para el año 2005 por el gobierno; éstos serán objeto de una evaluación futura. La tercera columna del Cuadro 3 (Indicadores Intermedios) incluye los resultados a ser fiscalizados para cada meta y objetivo.

47. **Meta 1: reducir la pobreza extrema en 25% para el año 2005.** El gobierno desea reducir la proporción de personas que vive en la pobreza extrema de 17,3% a 12,9% de la población total del país para el año 2005. Entre los indicadores intermedios se encuentran: 1) una tasa de crecimiento anual promedio de 2,9% del PIB por habitante entre 2000-2005, y 2) un aumento en el porcentaje del presupuesto público que se dedica a la salud, educación y vivienda, de 44% a 52% del gasto público total. Se está considerando metas realistas respecto a la escolaridad en el campo y a las intervenciones de salud pública para los niños menores de 3 años de edad.

48. **Meta 2: aumentar la tasa de matriculación neta en las escuelas primarias, de 75% a 81% para el año 2005.** Entre los indicadores intermedios de esta meta se encuentran: 1) aumentar en 1 punto porcentual por año el número de niños que termina el tercer grado; 2)

aumentar en 2 puntos porcentuales por año el número de niños que termina la escuela primaria en seis años; 3) establecer un sistema para medir los logros académicos, que empezaría a funcionar para el año 2001; y 4) seguir garantizando la igualdad de acceso para evitar disparidades de género en las escuelas.

49. **Meta 3: reducir la mortalidad materna de 139 a 126 por 100.000 nacimientos vivos para el año 2005.** Para lograr dicha meta de trataremos de aumentar la proporción de mujeres que da a luz en hospitales y clínicas y garantizar que las mujeres embarazadas realicen un número mínimo de visitas prenatales con trabajadores de salud antes del parto. Todavía se están considerando los indicadores intermedios a ser utilizados.

50. **Meta 4: reducir la mortalidad infantil de 40 a 32 por mil nacimientos vivos, y la mortalidad de los niños menores de 5 años de edad de 50 a 37 por mil nacimientos vivos.** Para alcanzar dicha meta se desea fiscalizar los siguientes indicadores: 1) aumentar en 2 puntos porcentuales por año la proporción de los hogares rurales que tiene acceso a agua potable; y 2) aumentar en 1 punto porcentual por año la proporción de hogares rurales con acceso a servicios de alcantarillado. Todavía se está trabajando en los indicadores intermedios pertinentes a la vacunación y a la reducción de la desnutrición crónica.

51. **Meta 5: mejorar el acceso a los servicios reproductivos.** Para alcanzar esta meta, el gobierno fiscalizará: 1) el aumento en la cobertura de la salud reproductiva en el sector rural; y 2) la reducción de la brecha en las necesidades no atendidas por los servicios de atención de salud reproductiva. Todavía se está considerando el cambio porcentual de estos dos indicadores intermedios.

52. **Meta 6: estrategia de desarrollo sostenible en marcha para el año 2005.** El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) está formulando el plan ambiental de Nicaragua para el quinquenio 2000-2005. El plan constituirá la base de la estrategia nacional de desarrollo sostenible; ésta se concentrará en la ejecución de políticas y de inversiones públicas para garantizar una utilización más racional de los recursos naturales. Dicha estrategia estará lista para el año 2001 y se iniciará su ejecución.

V. Plan de acción estratégico: programas, efectos macroeconómicos y fiscales, y financiamiento

53. En la presente sección describimos las medidas a ser adoptadas para alcanzar las metas, objetivos e indicadores intermedios. Hemos organizado dicha descripción en base a tres pilares de la lucha contra la pobreza: 1) crecimiento económico de base amplia; 2) mayores y mejores inversiones en capital humano; y 3) mayor protección para las poblaciones vulnerables. Para cada uno de los tres pilares describimos los programas a ser llevados a cabo por el gobierno. Los Cuadros 5 a 10 incluyen un resumen de la estrategia, los objetivos y las acciones en materia de políticas para cada uno de los tres pilares, así como los temas de alcance transversal; también se incluyen cálculos estimativos preliminares de los montos que requieren los programas y de aquellos comprometidos ya para el período 2000-2004. Durante los próximos tres meses se realizará una evaluación adicional de la cartera de inversiones necesaria.

A. Crecimiento económico de base amplia

54. El primer pilar, un crecimiento económico de base amplia, hace hincapié en la puesta en marcha de un programa macroeconómico de estabilización y de reforma estructural junto con medidas concretas para la modernización de la zona rural y el desarrollo de empresas medianas y pequeñas en los pueblos y ciudades. La agricultura, así como la pequeña y mediana empresa, ofrecen el potencial de reducir el desempleo y el subempleo porque hacen uso intensivo de la mano de obra. La mayoría de la población pobre del país vive en el campo, pero éste ofrece al mismo tiempo el mayor potencial de crecimiento económico.

55. Para sentar las bases de un crecimiento económico generalizado, el gobierno se concentrará en la siguientes metas a mediano plazo: 1) una tasa promedio anual de crecimiento económico de 5,5% durante el período 2000-2005 y la subsiguiente ampliación del empleo; 2) una tasa de inflación parecida a la de los países industrializados; y 3) un aumento en los gastos destinados a los sectores sociales por un monto equivalente a 52% del gasto público total para el año 2005. Esperamos obtener los recursos necesarios para incrementar los gastos sociales a través de una menor carga de la deuda resultante de la Iniciativa para los PPME (Cuadro 4).

56. Con miras a alcanzar las metas de mediano plazo, el gobierno continuará profundizando su programa de reforma estructural. Las reformas complementarias alentarán el desarrollo del mercado financiero y de capitales, atraerán una mayor inversión extranjera y realzarán la protección de los ahorros privados a través de legislación bancaria más rigurosa. El gobierno continuará el mejoramiento del sistema jurídico relativo a los derechos de propiedad a través del Centro Nacional de Reclamos de Bienes Raíces, recientemente establecido, y mediante el fortalecimiento de los tribunales y la creación de mecanismos nuevos para la mediación de conflictos relativos a la propiedad, sobre todo de las tierras. Se ha aprobado una serie de leyes, y otras relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y los derechos humanos están siendo consideradas por la Asamblea Nacional. La aprobación de estas leyes, así como su ejecución, aumentará la confianza, condición previa de la inversión.

57. El gobierno ofrecerá incentivos para el desarrollo del ecoturismo y de la agrosilvicultura en la región del Atlántico debido a que en esta región se ha registrado recientemente un aumento marcado en la pobreza. El gobierno trabajará con representantes del sector privado para eliminar los obstáculos que se interponen a la ampliación de la maquila, el turismo, la agroindustria y los recursos forestales, de conformidad con el programa de competitividad de los Presidentes de Centroamérica.

58. En el sector rural, el gobierno creará incentivos destinados a mejorar la competitividad, promover la diversificación de las actividades productivas y poner en marcha programas impulsados por la demanda dirigidos a los pequeños y medianos productores que muestran un potencial de crecimiento. En las regiones en las que no existe un potencial de crecimiento agrícola, el gobierno promoverá actividades de otra índole, sobre todo a través de la inversión privada. Invertirá en energía, telecomunicaciones e infraestructura para las zonas rurales.

59. Con miras a mejorar la eficiencia, el gobierno continuará financiando programas de titulación de tierras. Este proyecto entrará pronto en su tercera fase (que costará

aproximadamente US\$40 millones para el período 2000-2004). El proyecto es la piedra angular para la generación de un crecimiento de base amplia, ya que refleja un respeto hacia el estado de derecho.

60. Recientemente, el gobierno implantó un proyecto negociado que busca desarrollar capacidades nuevas respecto a la investigación y extensión agrícolas. Dicho proyecto costará US\$160 millones durante un período de 16 años (la primera fase costará US\$38 millones) y garantizará que, a largo plazo, Nicaragua adquiera la capacidad de: 1) producir tecnologías adaptadas a la variada ecología del país y requeridas por los productores y consumidores; 2) capacitar a los funcionarios de extensión necesarios para garantizar que las tecnologías alcancen a los que más las necesitan; y 3) fortalecer las instituciones que llevarán a cabo investigaciones y actividades de extensión en el ámbito de la agricultura y de los recursos naturales. El gobierno apoya la creación de nuevas tecnologías de producción en la agricultura debido a que la frontera agrícola ya ha llegado a sus límites y a que las mejoras en la productividad agrícola ofrecen el potencial de reducir las presiones sobre los recursos naturales.

61. Por último, el gobierno reparará y ampliará la red vial y portuaria, sobre todo hacia algunas de las zonas más pobres y dentro de las mismas, entre otras, la Costa Atlántica, cuya vinculación con el resto del economía todavía es tenue. Estas inversiones contribuirán a reducir los costos de transporte y los precios de los alimentos para los consumidores más pobres, aumentarán las utilidades de los productores rurales y, en general, ayudarán a todos los exportadores.

62. La ejecución de los programas señalados en la presente sección requerirá un total de US\$519 millones, de los cuales ya se han comprometido US\$270 millones.

B. Mayores y mejores inversiones en capital humano

63. El segundo pilar de la estrategia consiste en mejorar el capital humano de los pobres a fin de que éstos puedan realzar su productividad, ingresos y bienestar. Las inversiones en capital humano se utilizarán para: la educación primaria, la salud preventiva, la nutrición infantil, y el acceso al agua potable, servicios de alcantarillado y viviendas de bajo costo.

64. **Educación.** Los problemas principales que afligen a la educación son, entre otros, el analfabetismo, el bajo nivel educativo alcanzado, la mala calidad y la ineficiencia. La meta de la reforma educativa es aprovechar al máximo los recursos y hacer que la educación sea más pertinente y tenga mayor coherencia con la realidad económica del país.

65. Con miras a superar los obstáculos, el gobierno tiene los siguientes planes: 1) acelerar la descentralización escolar mediante la promoción de la participación de los padres en la gestión de las escuelas; 2) ampliar la cobertura y calidad del educación; y 3) modernizar el sector a través de una división de responsabilidades, en la que el gobierno central supervisará la evaluación, y las comunidades asumirán responsabilidad sobre la gestión cotidiana de las escuelas.

66. Las mejoras de la educación incluyen, entre otras, las siguientes: 1) reforma del programa de estudios; 2) capacitación de los educadores rurales; 3) formación técnica-profesional que ofrezca a los estudiantes las competencias que requiere el actual mercado laboral; 4) ampliación de la educación preescolar; y 5) creación de un segundo turno para los estudiantes, a fin de aumentar la cobertura educativa. Se estima que el volumen de recursos necesario para cumplir con estos objetivos será de US\$277 millones, de los cuales ya se han comprometido US\$186 millones.

67. **Salud.** El sistema de salud enfrenta problemas relacionados con las enfermedades transmisibles, las enfermedades relacionadas con el medioambiente y la gran vulnerabilidad de ciertos grupos. A pesar de que se han registrado avances recientes en los indicadores de salud del país, el sistema de salud enfrenta problemas de asignación insuficiente de recursos, una gestión inadecuada de los servicios y una prestación de servicios de mala calidad.

68. Las estrategias para el sector de la salud incluyen, entre otras: 1) mejorar la cobertura y calidad de la atención sanitaria de las mujeres de edad reproductiva, de los niños pequeños y de los adolescentes; y 2) alentar la coordinación entre los sectores público y privado en la prestación de servicios de atención de la salud. La participación de otros protagonistas (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, abastecedores privados) en la prestación de servicios mejorará la eficiencia, cobertura y calidad del sistema. Se prestará mayor atención al cambio en los perfiles de comportamiento de los hogares, una mayor participación de la comunidad y la modernización del sector.

69. **Nutrición.** El nivel de desnutrición en Nicaragua no ha cambiado mucho en los últimos decenios. El énfasis en programas de distribución de alimentos durante los últimos años no ha sido suficiente como para invertir esta tendencia. Se requieren acciones dentro de las comunidades y en los hogares mismos para modificar comportamientos negativos a nivel de la familia y promover el crecimiento de niños saludables. Nuestro objetivo de mediano plazo es mejorar la coordinación entre los sectores interesados. Se prestará atención especial a la prevención de la desnutrición entre los jóvenes. Se estima que el costo de los programas de salud y nutrición es de US\$160 millones, de los cuales ya se han comprometido US\$142 millones.

70. **Infraestructura social.** Se hará énfasis en el abastecimiento de agua potable y en la vivienda. Ya que la disponibilidad de agua potable es de importancia fundamental para una mejor salud, la estrategia hace hincapié en la ampliación del abastecimiento de agua limpia a las zonas rurales, que son las que sufren de un mayor déficit en ese sentido. Se calcula que el monto requerido para ampliar los servicios de agua potable, sobre todo en los sectores rurales y urbanos de gran concentración de personas, es de US\$277 millones. Se requerirá una cantidad mayor (US\$37 millones) para las zonas rurales cuya población está más dispersa. Hay otras estrategias para ampliar la infraestructura básica, entre otras, garantizar la sustentabilidad financiera e institucional de las fuentes locales de agua y promover mejores procedimientos de conservación del agua. Se han comprometido recursos por una cantidad de US\$181 millones.

71. Las estrategias en materia de vivienda tienen como objetivo fortalecer el marco jurídico del sector y establecer el Instituto Nicaragüense de Vivienda Rural y Urbana como autoridad para la formulación de políticas y como supervisor, promotor y administrador de intervenciones

específicas. Se requieren los siguientes montos: US\$48 millones para mejorar las viviendas rurales y urbanas; US\$94 millones para la vivienda de familias pobres, y US\$18 millones para otros proyectos de vivienda. Se han comprometido recursos por un monto de US\$13 millones.

C. Mejor protección para las poblaciones vulnerables

72. El tercer pilar de la estrategia consiste en realzar la protección de los grupos vulnerables contra trastornos imprevistos naturales o económicos. Estos programas para reducir la vulnerabilidad complementan los programas de crecimiento económico de base amplia y las inversiones en capital humano porque ayudan a prevenir el deterioro del capital humano de los pobres. El programa se concentra en la población en situación de extrema pobreza, tales como los niños menores de 5 años de edad, los trabajadores que no son dueños de tierras, las personas sin hogar, los ancianos y los discapacitados. El gobierno coloca a las mujeres en el centro del escenario en lo que a estos programas se refiere ya que, en general, son las que sustentan el bienestar del hogar.

73. A fin de reducir la vulnerabilidad de la población pobre, el gobierno está procediendo en tres frentes: en primer lugar, el gobierno está modernizando, fortaleciendo y consolidando las instituciones públicas responsables de las redes de protección social. El gobierno tiene que mejorar su capacidad analítica a fin de poder identificar de manera más precisa a las poblaciones vulnerables, y formular, realizar y evaluar políticas públicas destinadas a reducir su vulnerabilidad. El segundo lugar, el gobierno está mejorando su sistema de identificación y focalización de las intervenciones, así como la calidad de los programas que lleva a cabo. Requiere una mayor capacidad de evaluación de la eficiencia en función de los costos de las diferentes intervenciones, tales como las transferencias directas o los programas de empleo por temporada. Los analistas deberán diferenciar con claridad entre aquellas transferencias que debe hacer el gobierno de manera incondicional (por ejemplo, las que se otorgan a los hogares en entornos marginales después de sequías severas) y las intervenciones más focalizadas que ayudan a los pobres a salir de una situación problemática temporal. En la actualidad, el gobierno está tratando de identificar a grupos vulnerables a través de su nuevo mapa de la pobreza. Una gran parte de los análisis de las poblaciones vulnerables son a nivel de las municipalidades, pero el gobierno tiene ahora la información necesaria para trasladar el análisis a unidades geográficas más pequeñas y a grupos sociales específicos. En tercer lugar, el gobierno está fortaleciendo la capacidad institucional de los gobiernos locales y de las comunidades, para poder formular planes a ese nivel destinados a reducir la vulnerabilidad y fortalecer los vínculos sociales locales.

74. El monto de los programas que se realizarán en virtud de este pilar es de aproximadamente US\$203 millones; incluyen programas para mejorar la calidad de la focalización (US\$88 millones); la mayor parte (90%) se destinará a programas cuyo objetivo es proteger el capital humano de los niños y adolescentes y aumentar el nivel de gastos por habitante en servicios sociales fundamentales (US\$102 millones). Se prevé que los programas destinados a fortalecer la capacidad institucional y la participación local tengan un costo de US\$13 millones.

F. Temas de alcance transversal

75. Los tres pilares de esta estrategia comprenden temas comunes, entre otros, los aspectos demográficos, la equidad social, el medioambiente y la descentralización. La mayoría de estos temas son materia de consideración del documento Un País, Muchas Voces.

76. **Población.** La población de Nicaragua es joven y está aumentando rápidamente, sobre todo en las zonas rurales. El crecimiento demográfico podría constituir un obstáculo adicional respecto al esfuerzo que busca ofrecer servicios de buena calidad a la población pobre. A fin de superar dicho obstáculo, el gobierno propone trabajar en los siguientes ámbitos: 1) incluir mensajes sobre los servicios de salud reproductiva en los programas públicos relativos a la educación, nutrición y salud de los pobres; 2) crear incentivos que conduzcan a una crianza de niños responsable; y 3) tomar en cuenta la dinámica demográfica en los planes relacionados con el uso de las tierras.

77. **Equidad social.** El segundo tema que forma parte de todos los pilares es el relativo al acceso desigual a los conocimientos, oportunidades económicas y servicios sociales por parte de diferentes grupos sociales, de hombres y mujeres, de la población indígena y no indígena, de los jóvenes y los ancianos. A fin de superar esta dificultad, el gobierno propone trabajar en los siguientes ámbitos: 1) incorporar desde un principio, en el diseño de los programas de lucha contra la pobreza, a los grupos marginalizados y desventajados; y 2) identificar y eliminar la discriminación.

78. **Medioambiente.** La utilización poco juiciosa de los recursos naturales ha aumentado la vulnerabilidad de muchos grupos y la degradación ambiental. A fin de superar esta dificultad, el gobierno propone trabajar en los siguientes ámbitos: 1) rehabilitar las cuencas hidrográficas degradadas a través del uso de tecnologías y de procedimientos agrícolas más benignos para el medioambiente; 2) formular un plan para el manejo de los bosques, y establecer políticas tendientes a disminuir las presiones demográficas sobre los recursos naturales; 3) fortalecer los gobiernos locales a fin de que puedan asumir responsabilidad directa sobre la gestión de sus recursos; y 4) promover la educación ambiental.

79. **Descentralización.** La descentralización forma parte del programa más amplio cuyo objetivo es modernizar el estado. Los diferentes proyectos y leyes que se están introduciendo para alentar la descentralización procuran realzar la capacidad de los gobiernos locales para que puedan asumir el control sobre la gestión de sus propios recursos. Las reformas tratan de facultar a los usuarios y beneficiarios directos para que éstos puedan tomar sus propias decisiones en una serie de ámbitos. La descentralización dota de poder a las comunidades y se traduce en una mayor responsabilidad compartida entre el gobierno central y los gobiernos regionales. El Gobierno propone trabajar en los siguientes ámbitos: 1) acelerar la modernización de las instituciones públicas; y 2) seguir fortaleciendo a los gobiernos locales.

E. Efectos macroeconómicos y fiscales, y financiamiento

80. Desde mediados de los años 90, Nicaragua ha administrado su economía de manera juiciosa. Hemos aprendido que la mala gestión macroeconómica y la falta de disciplina fiscal son

sumamente destructivas para la economía, la sociedad y la política. Hemos adoptado un enfoque cauteloso respecto a las inversiones que se requieren para reducir la pobreza. El Gobierno no ha preguntado: ¿Cuáles son las consecuencias macroeconómicas y fiscales del plan destinado a reducir la pobreza? Más bien, le hemos dado la vuelta a esa pregunta y hemos preguntado: Teniendo presente las limitaciones fiscales y macroeconómicas que enfrenta el país, ¿cuál es el volumen máximo de recursos que puede gastar el país en la lucha contra la pobreza sin poner en peligro la economía de la nación? Visto de esta manera, el plan que proponemos es coherente con las limitaciones que enfrentamos.

81. Sin embargo, la puesta en marcha de programas de lucha contra la pobreza requiere recursos superiores al volumen de los recursos del país, aún con un programa disciplinado de gasto público. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en base a una evaluación, han señalado que Nicaragua no puede reembolsar toda su deuda externa. La Iniciativa para los PPME es una manera de resolver esta dificultad. En septiembre de 1999, Nicaragua pasó a ser un país habilitado a recibir recursos de la Iniciativa para los PPME y, como se explicó anteriormente, está llevando a cabo una serie de medidas, incluida la presente estrategia de lucha contra la pobreza, para pronto tener acceso a la Iniciativa. El pago de toda la deuda desviaría recursos de campos tales como la educación que son los que impulsan el crecimiento económico a largo plazo.

IV. Supervisión y evaluación participatorias

82. El éxito de la estrategia dependerá de cuatro factores determinantes: 1) una coordinación estrecha; 2) ajustes importantes; 3) una amplia cooperación y participación; y 4) capacidad e información técnicas de buena calidad.

83. **Coordinación estrecha.** La Presidencia de la República, a través del Gabinete Social y Económico, coordinará la estrategia. Trabajarán con la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Banco Central de Nicaragua, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que aportarán contribuciones técnicas.

84. **Ajustes importantes.** Deberá hacerse ajustes a la estrategia y a las metas durante el curso de su implantación, modificando según proceda las metas y programas iniciales. Para poder realizar dichos ajustes, el gobierno requerirá información oportuna que deberá emanar de la fiscalización y evaluación de los impactos. La fiscalización se concentrará en la supervisión de metas intermedias. El gobierno formulará un plan para evaluar el impacto de los programas, sobre todo de aquellos que tengan el efecto más grande sobre la reducción de la pobreza.

85. **Amplia cooperación y participación.** El gobierno requerirá la cooperación de la sociedad civil y de los donantes para llevar a cabo la estrategia reforzada. Ello se logrará no sólo a través de consultas sino también mediante su participación en las actividades de fiscalización, así como en la selección de los programas. El Consejo Nacional de Planificación Económica Social representará al público en la fiscalización de la estrategia. El Consejo Nacional recurrirá a la asistencia técnica prestada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

86. **Capacidad e información técnicas de buena calidad.** Para poner en marcha la estrategia, el gobierno necesita fortalecer su capacidad e información técnicas, para así estar en condiciones de mejorar la formulación, ejecución y evaluación de los programas. Ello requiere el fortalecimiento de los siguientes factores: 1) el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) de la Secretaría Técnica de la Presidencia a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y supervisar y evaluar el desempeño de los programas; 2) las capacidades técnicas de los ministerios; 3) la capacidad técnica de los participantes para que estén en condiciones de identificar los hogares, municipalidades y grupos vulnerables; 4) la capacidad técnica de las comunidades locales para que estén en condiciones de planificar, identificar y supervisar los planes regionales; y 5) los diferentes sistemas de información a nivel local, regional y nacional.

VII. Lecciones aprendidas y próximos pasos

87. Las observaciones informales, el análisis de la información empírica, así como toda una serie de debates, arrojan cuatro conclusiones respecto a las diferentes correlaciones de la pobreza. La pobreza está profundamente arraigada en el campo, está asociada con un bajo nivel de escolaridad, la mala salud y una nutrición deficiente, y se hace más pronunciada cuando la economía y la política de la nación están en mal estado. La población pobre, por lo menos en el campo, no está lo suficientemente protegida contra catástrofes idiosincráticas y generalizadas. Cuentan con menos redes de protección social, activos e instituciones sobre los cuales puedan depender en épocas de vacas flacas.

88. Este diagnóstico nos ha llevado a identificar tres pilares en la lucha contra la pobreza: 1) aumentar el crecimiento económico de base amplia; 2) mejorar el capital humano de los pobres; y 3) intensificar la protección de la población pobre con mayor potencial de caer en peor situación de pobreza. A partir de lo anterior decidimos presentar un programa de inversiones relacionado con cada uno de los tres pilares y con los temas de alcance transversal. Por último recalcamos que los programas no crearían desequilibrios macroeconómicos ya que el gobierno los ha diseñado teniendo presente las restricciones macroeconómicas; sin embargo requerirán un alivio de la deuda externa en virtud de la Iniciativa para los PPME.

Próximos pasos:

89. **Con respecto al documento:** el gobierno esta sometiendo a consultas la sección del presente informe que aborda las metas, el plan de acción y la ejecución. Después de dichas consultas y tras un análisis técnico más profundizado, el gobierno clasificará los programas y los incluirá en el presupuesto del ejercicio fiscal de 2001. En el contexto del acceso de Nicaragua a la Iniciativa para los PPME, el gobierno tiene la intención de presentar un Documento Provisional de Estrategia de Lucha contra la Pobreza a los Directorios Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para el mes de agosto de 2000.

90. **Con respecto al proceso de consulta:** a través del Consejo Nacional de Planificación Económica Social, el gobierno continuará sosteniendo consultas respecto al borrador del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, tanto su versión provisional como la versión definitiva. Entre otros, se consultará a la población pobre, a los donantes y a los expertos de nivel regional y local. En caso de que sea necesario llevaremos a cabo estudios para responder a cualquier interrogante que continúe pendiente.

91. **Con respecto a los objetivos de fiscalización, los indicadores intermedios y la cartera de inversiones:** se realizará un análisis de congruencia a fin de incluir todos los elementos pertinentes, a saber, los objetivos de la estrategia, los factores determinantes de dichos objetivos, y el costo en el que se incurrirá para alcanzar metas específicas. De esta manera se optimizará el impacto de la cartera de inversiones. Se preparará una lista de proyectos para clasificar las inversiones de conformidad con los objetivos.

92. A través del Consejo Nacional de Planificación Económica Social se incorporará a los ciudadanos y donantes en el diseño de un sistema de de fiscalización de los avances, y en la evaluación del impacto de los programas. En el Cuadro 11 aparece una descripción cronológica de los pasos que se seguirán como parte del proceso de formulación y consulta sobre el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

Cuadro 1: Ciertos atributos socioeconómicos y demográficos de la población que vive en la pobreza y en la extrema pobreza

Atributos	Medidas
Económicos	2/3 de los pobres vive en zonas rurales 70% de la población rural es pobre 38% de los hogares ha enfrentado calamidades agrícolas sin la ayuda de otras personas o entidades
Demográficos	Familias más grandes (6,7-7,7) que los que no son pobres (4-7) Mayor número de personas a cargo Tasas de fecundidad más altas La mortalidad materna es de 139 por 100.000 nacimientos vivos
Capital Humano	Desnutrición crónica en los niños (%) 19,7 – nacional 26,7 – pobres 35,7 – extremadamente pobres Analfabetismo (%) 18,8 – nacional 36,7 – extremadamente pobres Los que viven en la pobreza y en la extrema pobreza sólo tienen 3,1-2,3 años de educación escolar. Proporción de niños de edad escolar que no asisten a la escuela (%) 28,2 – nacional 49,1 – extremadamente pobres
Acceso a servicios públicos	29,0% de los pobres no tiene acceso a letrinas 56,7% de los pobres no tiene acceso a electricidad 94,3% de los pobres utiliza leña

Fuente: Encuesta de Medición del Nivel de Vida, 1998, y Ministerio de Salud, 1997

Cuadro 2.a: Pobreza y extrema pobreza como porcentaje de la población total

	Extrema pobreza			Pobreza		
	1993	1998	Cambio	1993	1998	Cambio
Nacional	19,4	17,3	-2,1	50,3	47,9	-2,4
Urbano	7,3	7,6	0,3	31,9	30,5	-1,4
Rural	36,3	28,9	-7,4	76,1	68,5	-7,6
Managua	5,1	3,1	-2,0	29,9	18,5	-11,4
Pacífico						
Urbano	6,4	9,8	3,5	28,1	39,6	11,5
Rural	31,6	24,1	-7,5	70,7	67,1	-3,6
Central						
Urbano	15,3	12,2	-3,1	49,2	39,4	-9,8
Rural	47,6	32,7	-14,8	84,7	74,0	-10,7
Atlántico						
Urbano	7,9	17,0	9,0	35,5	44,4	8,9
Rural	30,3	41,4	11,1	83,6	79,3	-4,3

Fuente: Encuesta de Medición del Nivel de Vida, 1993 y 1998

Cuadro 2.b: Brecha de la pobreza* (por ciento)

	1993	1998	Cambio
Nacional	21,8	18,3	-3,5
Urbano	10,9	9,9	-1,0
Rural	37,1	28,3	-8,8
Managua	9,5	5,1	-4,4
Pacífico			
Urbano	9,4	12,6	3,2
Rural	32,3	26,0	-6,3
Central			
Urbano	19,4	14,3	-5,1
Rural	45,3	30,9	-14,4
Atlántico			
Urbano	12,1	17,5	5,4
Rural	35,9	37,3	1,4

* Porcentaje de aumento en los gastos que se requieren para alcanzar la línea de pobreza

Fuente: Encuesta de Medición del Nivel de Vida, 1993 y 1998

Cuadro 3: Objetivos de largo plazo para el año 2015, metas para el 2005, e indicadores intermedios*

OBJETIVOS	METAS PARA EL 2005	INDICADORES INTERMEDIOS
REDUCIR LA EXTREMA POBREZA EN 50%	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la extrema pobreza en 25% 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los gastos en los sectores sociales de 44% al 52% del presupuesto para el año 2005 • Crecimiento promedio del PIB por habitante de 2,9% en el 2000-2005 • x% de aumento en los años escolaridad en las zonas rurales para el 2003 • x% de niños menores de 3 años edad cubiertos por un programa eficaz de promoción del crecimiento para el 2003
COBERTURA UNIVERSAL EN LA MATRICULACIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la tasa neta de matriculación en las escuelas primarias de 75% a 81,2% 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar 1 punto porcentual por año las tasas de ascenso al 3er grado en las zonas rurales • Aumentar en 2 puntos porcentuales por año el número de niños que termina la primaria en seis años • Poner en marcha el sistema de logros académicos y medir su avance para el 2001
REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD MATERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la mortalidad materna de 139 a 126 por 100.000 nacimientos vivos 	<ul style="list-style-type: none"> • x% de partos con por lo menos x número de visitas de atención prenatal • x% de aumento en los partos en instituciones
REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL Y DE LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la mortalidad infantil de 40 a 32 por 1.000 nacimientos vivos • Reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años, de 50 a 37 por 1.000 nacimientos vivos 	<ul style="list-style-type: none"> • x% de niños entre 12-23 meses de edad ha concluido su ciclo de vacunación • Reducción de la desnutrición crónica en x% para el 2003 • Aumento anual de 2 puntos porcentuales en el acceso a agua y servicios de saneamiento en las

		<p>zonas rurales, como porcentaje de la población</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento anual de 1 punto porcentual en el acceso a servicios de alcantarillado en las zonas urbanas, como porcentaje de la población
<p>OFRECER ACCESO A SERVICIOS DE SALUD REPRODUCTIVA A TODAS LAS PERSONAS DE EDAD CORRESPONDIENTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el acceso a servicios de atención de salud reproductiva en x% 	<ul style="list-style-type: none"> • x% de aumento en la cobertura anual de salud reproductiva para la población rural • Reducción de la brecha entre las necesidades no atendidas y los servicios de atención de salud reproductiva, en x% para el 2006
<p>DESARROLLO SOSTENIBLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empezar a poner en marcha una estrategia de desarrollo sostenible para el año 2005 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de desarrollo sostenible para el 2001

- En vías de formulación y consultas

Fuente: Objetivos Internacionales de Desarrollo, Banco Central de Nicaragua, ENACAL, y los Ministerios de Salud, Educación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales

Cuadro 4: indicadores económicos principales

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB real (tasa porcentual anual) 7,0	5,5	6,0	5,8	5,7	5,5	5,5	
PIB real de la agricultura (tasa porcentual anual)	7,8	8,7	8,0	7,3	6,7	6,5	6,5
PIB real por habitante (tasa porcentual anual)	4,3	2,7	3,2	3,1	3,0	2,8	2,8
Tasa de inflación	7,2	8,0	7,0	5,0	3,0	3,0	3,0
Cuenta corriente externa (porcentaje del PIB)	-49,4	-40,3	-38,2	-35,1	-32,9	-31,1	-29,1
Deuda externa (millones de US dólares)	6.360	6.617	6.751	6.855	6.973	7.090	7.209
Reservas brutas (meses de importaciones)	3,1	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9
Déficit del gobierno central (porcentaje del PIB)	13,5	11,3	11,2	8,5	7,1	7,1	4,9
Gastos sociales (porcentaje del total gastos públicos)	44,3	44,5	43,1	46,5	48,5	48,6	52,2
Total gastos públicos (porcentaje del PIB)	38,6	36,7	36,2	33,6	32,2	32,2	29,9

* Real

** Antes del alivio de la deuda

Fuente: Banco Central de Nicaragua

Cuadro 5.a Pilar 1: Crecimiento económico de base amplia

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS
<p>1.1 Mejorar los incentivos y el marco de competitividad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corregir distorsiones persistentes en el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la protección para los productos que compiten con las importaciones • Mantener incentivos fiscales • Promover reformas que reduzcan los costos de producción y aumenten la competitividad
<p>1.2 Aumentar la eficiencia mediante el establecimiento de mercados de factores, el aliento a la diversificación y el mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realzar la movilidad de los factores de producción al mismo tiempo que se promueve su asignación eficiente por los mercados y se invierte en el contexto en el que se establecen 	<p><u> Mercados de tierras:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los derechos de propiedad y establecer de manera eficiente el mercado de tierras • Modernizar el sistema de catastro de las propiedades rurales • Delimitar la tenencia de tierras de las comunidades indígenas de Bosawás y de la Costa del Caribe <p><u>Servicios financieros</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la coordinación entre el Fondo de Crédito Rural (FCR) y otros fondos públicos • Facilitar la transformación evolutiva de organizaciones financieras no convencionales hacia bancos rurales supervisados • Diseñar instrumentos de crédito para los pequeños agricultores rurales • Permitir que las garantías reales incluyan también garantías físicas <p><u>Recursos forestales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Alentar el uso sostenible de las cuencas hidrográficas • Alentar la reforestación y la conservación de los bosques, incluidos los utilizados para actividades agrícolas

	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el sector agroindustrial y promover actividades productivas rurales no agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un fondo de recursos forestales y ofrecer información pertinente a los inversionistas <p><u>Comercialización</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la política de liberalización y apertura económicas • Hacer hincapié en la información sobre los mercados • Proveer seguridad y transparencia en las transacciones comerciales • Promover la creación de nuevas tecnologías agrícolas para el almacenamiento y elaboración de alimentos • Establecer canales para la comercialización de los productos <p><u>Actividades no agrícolas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Suministrar incentivos para la inversión privada en actividades no agrícolas • Invertir en el desarrollo de infraestructura (energía, telecomunicaciones y carreteras) en zonas que no ofrezcan potencial agrícola • Apoyar la transformación de los productos primarios
1.3 Mayor equidad a través de programas de transferencia y la participación de los accionistas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover un crecimiento más equitativo y alentar el desarrollo de agricultores rurales pequeños y medianos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la participación local de las instituciones agrícolas del sector público • Fortalecer los gobiernos locales • Fortalecer el funcionamiento de fondos impulsados por la demanda para el desarrollo rural • Promover la participación local y de las partes interesadas en la ejecución de proyectos de desarrollo rural
1.4 Facilitar el progreso tecnológico e invertir en el capital humano de la población pobre rural	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la productividad rural con una perspectiva de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la coordinación entre las instituciones que trabajan en el desarrollo del sector

		<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Consejo Nacional de Tecnología Agrícola • Crear un fondo de gestión de recursos para la innovación y difusión tecnológicas, con la participación del sector privado • Fortalecer la capacidad técnica, así como la capacidad de responder a las demandas de los productores en las zonas rurales • Reconstruir centros regionales de capacitación y de promoción técnica • Facilitar la adquisición y difusión de nuevas tecnologías y alentar su adopción por parte de los productores de bajos ingresos, a través de transferencias directas de insumos, activos, asistencia técnica y otros métodos
1.5 Promover organizaciones o empresas que aumenten el empleo, las exportaciones y la competitividad de las empresas pequeñas y medianas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar las empresas del sector teniendo presente su situación y su potencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el desarrollo de empresas pequeñas y medianas orientadas a la exportación • Apoyar el desarrollo de empresas pequeñas que ofrezcan buen potencial
1.6 Dar prioridad a las acciones que tengan un gran impacto sobre la competitividad del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la competitividad de las empresas pequeñas y medianas 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso de la pequeña y mediana empresa a información actualizada sobre los mercados • Fortalecer la organización de las empresas y la asistencia técnica que reciben • Modernizar el marco regulador • Promover el financiamiento, calidad e innovación de la pequeña y mediana empresa, así como su integración vertical con empresas grandes
1.7 Mejorar la coordinación institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el marco institucional a fin de poder ofrecer una mejor asistencia a la pequeña y mediana empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las organizaciones locales que prestan apoyo a la pequeña empresa • Fortalecer la coordinación entre las ONG, los gobiernos locales y el gobierno central

		para ayudar a la pequeña y mediana empresa
1.8 Desarrollo de la Costa del Caribe	<ul style="list-style-type: none"> Alentar las inversiones privadas y públicas, así como el desarrollo económico en la región 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las instituciones y autoridades regionales Aplicar la Ley de Autonomía Fortalecer los derechos de propiedad Apoyar el desarrollo de actividades madereras comerciales en comunidades indígenas, y el ecoturismo Garantizar la seguridad alimentaria a través de programas de producción, la comercialización y otras actividades

Cuadro 5.b: Cartera de programas para ejecutar el pilar 1 - Crecimiento económico de base amplia

<i>Millones de US\$</i>	Total Propuesto 2000-2004	%	Financiado 2000-2004	%
Crecimiento económico y desarrollo rural	519,0	100,0	270,0	100,0
Aumento de la eficiencia	295,7	57,0	123,9	45,9
Uso y titulación de las tierras	41,5	8,0	2,7	1,0
Servicios financieros y agrícolas	64,5	12,4	55,7	20,6
Comercialización y agroindustria	72,1	13,9	12,9	4,8
Infraestructura	117,6	22,7	52,6	19,5
Aumento de la equidad	185,7	35,8	108,5	40,2
Desarrollo de los recursos agrícolas y naturales	86,1	16,6	19,1	7,1
Crecimiento de la ganadería	53,3	10,3	43,1	16,0
Extensión rural y fortalecimiento institucional	46,3	8,9	46,3	17,1
Tecnología agrícola y ganadera	37,6	7,2	37,6	13,9

Cuadro 6.a: Pilar 2: Mayores y mejores inversiones en el capital humano

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS
2.1 Educación		
2.1.1 Fortalecer la participación de los padres	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la participación de la familia y de la comunidad • Mejorar la eficiencia operativa y la gestión financiera de las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las actividades de capacitación para consejos escolares, padres y directores • Ampliar y consolidar la autonomía escolar
2.1.2 Mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de la educación • Mejorar la pertinencia del proceso pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> • Recompensar a los maestros con estipendios basados en el desempeño • Mejorar la capacitación inicial, así como la formación continua de los maestros • Ampliar el acceso a libros de texto y a materiales educativos • Evaluar la reforma del programa de estudios de las escuelas primarias • Iniciar la reforma de los programas de estudio de las escuelas secundarias para que se adapten más a las características locales
2.1.3 Aumentar la cobertura escolar	Ampliar los servicios escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la educación preescolar a través de varios métodos de prestación • Aumentar los turnos dobles en las escuelas • Aumentar el número de escuelas que recurre al modelo de grados múltiples en las zonas rurales • Promover la participación de la comunidad en la oferta de aulas de clase en propiedades privadas • Rehabilitar, reemplazar y construir infraestructura (instalaciones)
2.1.4 Modernizar el sector educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un nuevo modelo para la prestación de servicios de educación pública, en el que la oficina central esté a cargo del financiamiento y reglamentación, supervisión, homologación y evaluación de los servicios educativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y poner en marcha un Sistema de Evaluación Nacional • Diseñar y poner en marcha un Sistema de Gestión de la Información • Finalizar un Plan de Educación Nacional que articule sus distintos

		<p>subsistemas de manera a llegar a un consenso sobre la racionalización de los recursos financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una Ley General de Educación
2.2 Salud, población y nutrición		
2.2.1 Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva para las mujeres en edad reproductiva	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir las altas tasas de mortalidad materno-infantil, así como la alta incidencia de enfermedades transmisibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular sistemas de información para fortalecer la supervisión y evaluación de los programas • Definir y establecer un sistema funcional de referencia y de contrareferencia para mejorar la supervisión de los servicios a los pacientes • Mejorar los programas de asesoría y de servicios reproductivos, a través de personal calificado • Formular una política para el sector en materia de recursos humanos con el fin de mejorar la distribución del personal en virtud de la demanda • Adoptar modalidades alternativas para la prestación de servicios en zonas distantes • Formular una política sectorial en materia de inversiones para aumentar la cobertura
2.2.2 Mejorar la capacidad de las familias de cuidar de su propia salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiar el comportamiento y hábitos de salud de las familias a fin de mejorar su condición de salud y nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los programas de educación sobre la salud y la nutrición a nivel de la comunidad y de la familia • Formular un plan de inversiones para el abastecimiento de agua potable y de saneamiento en las zonas rurales y en las zonas urbanas marginalizadas • Apoyar las inversiones en sistemas de vigilancia epidemiológica que suministren información a las familias, comunidades y autoridades
Modernización del sector de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar la capacidad del MINSA de cumplir con su 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma jurídica que haga hincapié en la

	función normativa y financiera y de promover una oferta pluralista de servicios de salud	descentralización de la prestación de los servicios <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad del MINSA de adoptar nuevas modalidades de organización, gestión y planificación • Diseñar un paquete básico de servicios de salud
2.3.1 Nutrición, y seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los altos niveles de desnutrición crónica y aguda, sobre todo en los niños menores de 5 años de edad 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la estrategia destinada a promover un crecimiento infantil seguro a nivel comunitario • Mejorar los servicios integrados para las enfermedades comunes de la niñez
2.3.2 Promover la prevención de la desnutrición de las nuevas generaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los altos niveles de desnutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer hincapié en medidas orientadas específicamente a los niños menores de 36 meses y a las mujeres embarazadas y lactantes • Promover actividades para cambiar prácticas y comportamientos en la alimentación, higiene, salud preventiva, y atención de los niños y de las mujeres embarazadas y lactantes • Fortificar el azúcar con vitamina A, la harina con hierro, y la sal con yodo, y garantizar normas de calidad y una mayor cobertura en las zonas más necesitadas
2.3.3 Promover medidas a nivel del hogar y de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la prevención de la desnutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementar las lecciones derivadas del proyecto piloto de participación comunitaria relativas a la nutrición • Promover el crecimiento seguro de la niñez a nivel comunitario, realizar un seguimiento del aumento de peso durante el embarazo, y prestar apoyo durante el período de lactación • Promover la educación en base a un cambio de comportamiento a nivel de la familia y de la comunidad
2.3.4 Mejorar la coordinación de los programas de nutrición a mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Articular las actividades que llevan a cabo otros sectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Articular las acciones de desarrollo rural tales como el acceso al crédito, aumentar los niveles de producción,

		<p>mejorar la diversificación de los cultivos y realzar el acceso a los mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer hincapié en actividades saludables para la prevención de las enfermedades, y mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud básica • Hacer hincapié en el acceso al agua potable y al saneamiento • Introducir en los programas de estudio escolares cursos de educación de salud que incluyan información sobre la desnutrición, así como en programas de alfabetización de adultos
2.4.1 La salud sexual y reproductiva como inversión clave en el capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la incorporación de acciones de salud sexual y reproductiva en los programas de educación, salud y nutrición destinados a la población pobre 	<p>Promover la prestación de servicios básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de salud preventivos, básicos y de emergencia, incluidos los relativos a la salud reproductiva • Programas de nutrición a través de la educación, y asistencia alimentaria para las mujeres embarazadas y lactantes • Agua potable y saneamiento • Promover la educación sexual para fortalecer la autoestima, la responsabilidad de los padres, la integración familiar y la planificación familiar
2.4.2 Promover comportamientos familiares responsables entre los grupos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y aplicar incentivos para recompensar el comportamiento familiar responsable entre los grupos vulnerables como mecanismo de protección de su capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la capacidad de de los hogares vulnerables de cuidar de su propia salud • Prevenir la violencia familiar y poner en marcha un sistema de atención para sus víctimas • Ampliar las oportunidades de educación y de trabajo de las mujeres jóvenes pobres
2.4.3 Promover la planificación territorial, incluida la dinámica demográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar estrategias para el uso sostenible de los recursos naturales, teniendo presente la dinámica demográfica 	<p>Promover el diseño y ejecución de programas territoriales que tomen en cuenta:</p>

		<ul style="list-style-type: none">• Las tendencias de crecimiento demográfico como producto de fenómenos naturales (fecundidad y mortalidad) y sociales (migración)• El potencial productivo y las restricciones ambientales del uso de las tierras• Los requisitos para mejorar la infraestructura social y productiva, sobre todo de los polos migratorios
--	--	--

Cuadro 6.b: Cartera de programas para ejecutar el pilar 2 - mayores y mejores inversiones en capital humano

SALUD

<i>Millones de US\$</i>	Total Propuesto 2000-2004	%	Comprometido 2000-2004	%
Total	159,4	100,0	141,7	100,0
Aumento de la cobertura y calidad	87,2	54,7	81,1	57,2
Rehabilitar los servicios de atención primaria de la salud	32,1	20,1	30,1	21,2
Fortalecimiento de SILAIS	30,2	18,9	30,2	21,3
Rehabilitar los hospitales en el Atlántico y en R. San Juan	1,2	0,8	0,4	0,3
Fortalecer la cobertura de inmunización	3,3	2,1		
Servicios de atención de salud reproductiva	9,1	5,7	9,1	6,4
Cooperación técnica	11,3	7,1	11,3	8,0
Prevención y control de epidemias	24,4	15,3	15,0	10,6
Modernización del sector	47,8	30,0	45,6	32,2
Modernizar el sector	45,6	28,6	45,6	32,2
Supervisión y control de epidemias	2,2	1,4		

EDUCACIÓN

<i>Millones de US\$</i>	Total Propuesto 2000-2004	%	Comprometido 2000-2004	%
Total	276,9	100,0	186,4	
Mejoramiento de la calidad	90,3	32,6	90,3	48,4
Aumento de la cobertura	167,6	60,5	94,4	50,6
Reemplazar y rehabilitar planta escolar	128,8	46,5	81,3	43,6
Equipo escolar	18,9	6,8	8,4	4,5
Mayor cobertura escolar	9,9	3,6	4,7	2,5
Promover los deportes en la escuela	10,0	3,6		
Modernización del sector	19,0	6,9	1,7	0,9
Modernizar el sector	8,0	2,9	1,0	0,5
Educación técnica-profesional	11,0	4,0	0,7	0,4

Cuadro 7.a: Infraestructura social

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS
3.1 Ampliar el abastecimiento de agua potable y de servicios de saneamiento a las zonas rurales	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en el sector rural 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación interinstitucional con la participación de la sociedad civil para identificar las necesidades y garantizar la sustentabilidad del sistema
3.2 Recuperar y proteger las cuencas hidrográficas y otras fuentes de agua	<ul style="list-style-type: none"> Conservación de las cuencas hidrográficas 	<ul style="list-style-type: none"> Promover programas para la descontaminación de las cuencas hidrográficas, sobre todo de aquellas afectadas por el Huracán Mitch Mejor gestión de las cuencas desprotegidas o deterioradas
3.3 Garantizar la sustentabilidad financiera e institucional de los sistemas locales de abastecimiento de agua	<ul style="list-style-type: none"> Reorganización institucional y fortalecimiento de los sistemas locales de abastecimiento de agua 	<ul style="list-style-type: none"> Respaldar a las municipalidades para garantizar la sustentabilidad de los sistemas de abastecimiento de agua en las comunidades rurales Promover un enfoque integral respecto al abastecimiento de agua, el saneamiento, la salud, la educación, la participación comunitaria y la gestión de las cuencas hidrográficas
3.4 Alentar buenos hábitos respecto a la utilización del agua	<ul style="list-style-type: none"> Conservación del agua 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con la ejecución de iniciativas que suministren información sobre la utilización correcta

		del agua y acerca de los costos del abastecimiento de agua
3.5 Fortalecer el marco jurídico del sector de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar los ahorros internos y el financiamiento de los sectores público y privado destinados a la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar leyes que estimulen y reglamenten el sector de la vivienda
3.6 Establecer a INVUR como entidad de formulación de políticas, supervisión y promoción del desarrollo de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Formular normativas y reglamentos para el desarrollo del sector de la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad institucional de INVUR
3.7 Administrar de manera eficiente los subsidios de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la construcción de viviendas para las familias de bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer subsidios focalizados impulsados por la demanda • Apoyar la vivienda subsidiada para las familias pobres
3.8 Supervisar el financiamiento privado de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la oferta de fondos para los proyectos de vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo de un mercado hipotecario privado y la consolidación del marco jurídico, incluidos los derechos de propiedad, el derecho a la información y las transacciones seguras • Contribuir a la profesionalización de la asociación de bienes raíces, así como a la emisión de títulos de propiedad residencial • Promover la creación de un fondo de vivienda privado para que el gobierno pueda participar en el financiamiento de la vivienda de a través de bancos comerciales y de otras instituciones financieras autorizadas

Cuadro 7.b: Cartera de programas para ejecutar la infraestructura social con sus temas de alcance transversal

<i>Millones de US\$</i>	Total 2000-2004	%	Comprometido 2000-2004	%
Infraestructura social	438,1	100,0	181,1	100,0
Agua y saneamiento	277,0	63,2	167,6	92,5
Zonas urbanas y rurales de gran concentración	219,7	50,1	130,3	71,9
Zonas rurales de población dispersa	37,3	8,5	37,3	20,6
Saneamiento ambiental	20,0	4,6		
Vivienda	161,1	36,8	13,5	7,5
Autoconstrucción de viviendas	18,1	4,1	3,8	2,1
Mejoramiento de la vivienda rural y de la urbana marginal	48,1	11,0		
Promoción de viviendas de interés social	94,8	21,6	9,7	5,4

Cuadro 8.a: Pilar 3: Mayor protección de las poblaciones vulnerables

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS
<p>4.1 Modernizar el marco institucional de los sistemas de protección social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad institucional de formular y coordinar políticas y programas • Reducir los costos de ajuste en los que incurren los pobres ante situaciones de crisis, mediante intervenciones temporales y directas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Ministerio de la Familia y consolidar la coordinación de las políticas sociales y económicas orientadas hacia los grupos vulnerables y los que viven en la extrema pobreza • Crear un catastro de programas y proyectos existentes • Analizar los riesgos sociales principales en comparación con los programas existentes para determinar su pertinencia
<p>4.2 Mejorar la calidad y focalización de los programas de protección social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar los programas de protección social en base a la vulnerabilidad y a las características de riesgo específicas • Concentrarse de manera precisa en los grupos vulnerables e identificar los obstáculos que impiden que éstos se beneficien de las inversiones en capital humano • Aumentar los programas de bienestar a un nivel mínimo que garantice la supervivencia de la población pobre y contribuya a evitar la pérdida de capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar los programas de protección social hacia planes que promuevan cambios de comportamiento y hacia inversiones estratégicas en el capital humano de los pobres • Diseñar mecanismos más apropiados que transfieran beneficios (por ejemplo, mecanismos de mercado, transferencias directas)
<p>4.3 Fortalecer la participación comunitaria y la solidaridad social respecto a la protección de los grupos vulnerables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la sustentabilidad de las intervenciones a través de la participación y de mecanismos de solidaridad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar los programas y promover planes más sostenibles con la comunidad internacional • Fortalecer la capacidad local de participar en la atención que se presta a los grupos vulnerables • Promover mayores gastos presupuestarios para así ampliar la cobertura de los programas de protección social

Cuadro 8.b: Cartera de programas para ejecutar el pilar 3 - mayor protección de los grupos vulnerables

<i>Millones de US\$</i>	Total 2000-2004	%	Comprometido 2000-2004	%
Total	203,2	100,0	66,4	100,0
Modernización del marco institucional	12,7	6,3	2,0	3,0
Mejorar la calidad	88,4	43,5	25,1	37,8
Desarrollar el capital humano de los niños y los adolescentes	71,4	35,1	22,1	33,3
Superar la pobreza de las mujeres	4,5	2,2		
Inserción laboral de los discapacitados	6,5	3,2	2,0	3,0
Creación de empleos	6,0	3,0	1,0	1,5
Ampliación de la cobertura	102,1	50,2	39,3	59,2
Fondo social suplementario	94,7	46,6	34,6	52,1
Asistencia a los niños y mujeres en riesgo	5,9	2,9	4,3	6,5
Asistencia a los ancianos y a los enfermos	1,5	0,7	0,4	0,6

Cuadro 9.a: Temas de alcance transversal: El medio ambiente y la vulnerabilidad

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS
5.1 Protección y restauración del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el deterioro ambiental • Promover la restauración ecológica de las zonas productivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular el proyecto preliminar para la Ley de Recursos Hídricos • Proteger y administrar las cuencas hidrográficas • Prevenir y controlar los incendios forestales • Reducir la deforestación y el avance de las fronteras agrícolas • Rehabilitar los ambientes contaminados • Conservación de la biodiversidad genética
5.2 Gestión y conservación de los bosques	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la gestión sostenible y la biodiversidad • Ofrecer servicios ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular la ley de desarrollo forestal • Conservación de los ecosistemas forestales • Promover prácticas forestales entre las comunidades indígenas • Promover las siembras comerciales y el ecoturismo
5.3 Fortalecer la gestión local e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacidad para el control y reglamentación locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la coordinación y capacidades intergubernamentales e interinstitucionales • Fortalecer las comunidades ambientales municipales
Educación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una cultura de responsabilidad social • Promoción ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar la realización de programas para una educación ambiental integrada • Establecer sistemas de información ambiental
Utilización de las tierras; asentamientos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el uso y gestión de los recursos naturales • Determinar prioridades respecto a la ubicación de los asentamientos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartografía e información sobre el uso de las tierras • Establecer procesos participatorios

Cuadro 9.b: Cartera de programas para ejecutar los temas de alcance transversal respecto al medio ambiente y a la vulnerabilidad

<i>Millones de US\$</i>	Total 2000-2004	%	Comprometido 2000-2004	%
Total	142,2	100,0	34,8	100,0
Gestión ambiental	66,7	46,9	34,8	100,0
Fortalecimiento de la protección ambiental y prevención de catástrofes	15,0	10,5		
Mecanismos financieros para el desarrollo sostenible	11,0	7,7		
Ordenamiento ambiental y restauración de las cuencas hidrográficas	22,5	15,8		
Gestión de los recursos naturales renovables	27,0	19,0		

Cuadro 10.a: Temas de alcance transversal: Descentralización

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS
<p>Acelerar la modernización de las instituciones públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia en la prestación y calidad de los servicios • Promover una cultura de responsabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el proceso de descentralización • Finalizar el proceso regulador respecto a las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales entre los gobiernos locales, regionales y el gobierno central • Establecer y fortalecer capacidades técnicas, administrativas y financieras
<p>Continuar fortaleciendo a los gobiernos locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a los gobiernos locales y la participación comunitaria • Establecer capacidades fiscales y administrativas locales a nivel institucional • Comunicar y difundir información para fines de participación local • Poner en marcha planes de desarrollo municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades y sistemas ambientales locales • Establecer y ejecutar el sistema municipal de inversiones públicas • Establecer el sistema de catastro, con funciones físicas, jurídicas y fiscales • Fortalecer los gobiernos locales y regionales de la Costa Atlántica • Coordinar y supervisar las actividades del gobierno central en el territorio • Promover la participación de los ciudadanos en las responsabilidades de control gubernamental y social • Aprobar la ley de carreras administrativas municipales

Cuadro 10.b: Cartera de programadas para ejecutar el tema de transversal de descentralización

<i>Millones de US\$</i>	Total 2000-2004	%	Comprometido 2000-2004	%
Descentralización	146,6	100,0	55,2	100,0
Desarrollo municipal	146,6	100,0	55,2	100,0
Promoción municipal	8,6	5,9	3,8	6,4
Infraestructura municipal	25,9	17,7	25,9	43,8
Desarrollo municipal	39,1	26,7	29,5	49,8
Protierra II	73,0	49,8		

Cuadro 11. Cronograma para la Estrategia de Lucha contra la Pobreza

Area/Tarea

1. Informe sobre el avance del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

Presentación del borrador al gobierno (perfiles, estrategias, metas y programas)
Distribución al Consejo de Planificación Económica Social (CONPES)
Presentación al CONPES del Informe del Avance
Presentación a los donantes extranjeros del Informe sobre el Avance

2. Preparación del Documento provisional de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza

3. Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)

Presentación al gobierno del borrador final
Distribución al Consejo de Planificación Económica Social (CONPES)
Presentación al CONPES
Presentación a los donantes extranjeros
Preparación del DELP completo

4. Metas y objetivos

Cálculo estimativo del costo del cumplimiento de los objetivos
Trabajo intersectorial para calcular los indicadores intermedios

5. Cartera de inversiones

Finalización del primer catastro detallado de los proyectos con el fin de fijar prioridades
Fijación de nuevas prioridades respecto a los proyectos de inversión, y preparación del presupuesto de 2001
Articulación del Sistema Municipal de Inversiones y del SNIP
Cartera de inversiones definitiva para todo el DELP

6. Proceso de consulta

Consulta con CONPES
Consulta con los donantes
Proceso regional de consultas
Consulta con las poblaciones pobres
Incorporación de los comentarios

7. Talleres y seminarios

Para los representantes de la sociedad civil
Para los medios de comunicación

8. Fiscalización

Diseño del sistema información, y proceso participatorio
Fiscalización a través de CONPES
Estudios de evaluación de impacto