

LA ECONOMIA DE LA AYUDA EXTERNA:
FINANZAS PUBLICAS, DESARROLLO HUMANO
Y CRECIMIENTO EN NICARAGUA¹

Mario A. De Franco
Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)
Fundación Centroamérica 2000

&

Rolando J. Sevilla
Fundación Centroamérica 2000

Managua, Nicaragua
14 de Octubre de 1994

¹ Este trabajo ha sido elaborado para FEDESARROLLO, y financiado por la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Las opiniones vertidas son únicamente responsabilidad de los autores. El apoyo de José María Buitrago en la elaboración de este documento ha sido invaluable.

CONTENIDO

- I. **INTRODUCCION**
- II. **ENTENDIENDO LA AYUDA EXTERNA**
 - El Equilibrio Macroeconómico Básico
 - Ayuda Externa y Finanzas Públicas
 - Finanzas Públicas y Crecimiento
- III. **LA AYUDA EXTERNA A LOS SECTORES SOCIALES**
 - El Destino de la Ayuda
 - Tipo de Ayuda
 - Las Fuentes de la Ayuda
 - Ayuda Social y Ayuda Total
 - Ayuda Social y Organizaciones No Gubernamentales
- IV. **LAS POLITICAS PUBLICAS PARA EL SECTOR SOCIAL**
 - El Gasto Social como Proporción del Gasto Total del Gobierno
 - Evolución del Gasto Social por Sectores
 - La Política Social
 - Las Instituciones de la Política Social
- V. **EVOLUCION DE LA SITUACION SOCIAL**
 - Población
 - Pobreza
 - Salud y Nutrición
 - Educación
 - Vivienda y Desarrollo Urbano
 - Agua Potable
- VI. **IMPACTO DE LA AYUDA EXTERNA EN EL GASTO SOCIAL**
 - Impacto en las Finanzas Públicas: 1980-1992
 - Multiplicadores de Impacto de la Ayuda Externa: 1960-1979
 - Multiplicadores de Impacto de la Ayuda Externa: 1980-1992
- VII. **IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR SOCIAL**
 - El Modelo de lo Social

VIII. LA ECONOMIA POLITICA DE LA AYUDA EXTERNA

La Independencia del Estado
Impuestos y Arreglos Sociales
Cambios Inducidos por la Ayuda
Actores Sociales Nacionales Menos Importantes
Cambios en las Entidades Gubernamentales
Poca Transparencia en el Presupuesto Público
Clientelismo Político
Posibilidad de Malos Manejos
Ineficiencia en la Inversión
Empresarios Rentistas y Subordinados

IX. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones
Lecciones y Recomendaciones

X. BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION

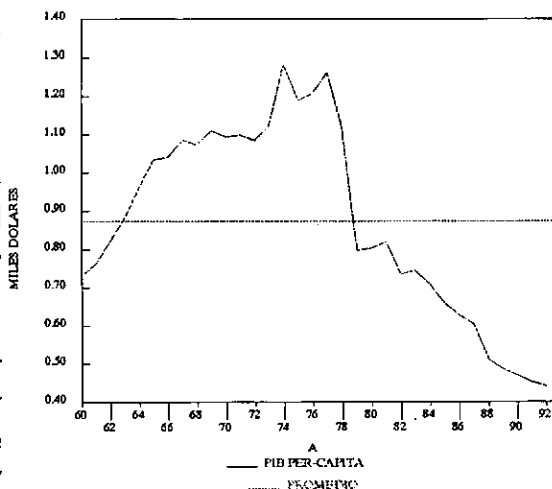
Tanto al interior del país como en la comunidad internacional es de sobra conocido que desde inicios de la década de los ochenta y en lo que va de la presente década, Nicaragua ha recibido niveles excepcionales de donaciones y préstamos concesionales, así como de créditos no concesionales. Durante el período 1979-1989, el país contrató recursos externos por un monto de U.S.\$8,063 millones, y en el período 1990-1992, U.S.\$3,262 millones. Es decir, el total contratado ha sido de U.S.\$11,325 millones.

Para tener una idea de la magnitud de esas cifras, considérese estas comparaciones. El monto total contratado en ayuda y créditos externos, equivale a la producción nacional de 6 años de toda Nicaragua (tomando como base el Producto Interno Bruto (PIB) de 1992 que fue de U.S.\$1,838 millones). Por su parte, ese total de recursos externos equivale a 37 años del valor de las exportaciones anuales de bienes y servicios de Nicaragua (tomando como base las exportaciones de 1992, que ascendieron a U.S.\$ 303.5 millones).

Es también de sobra conocido que esta ayuda externa se enmarcó dentro del juego geopolítico internacional. En efecto, el apoyo económico del bloque socialista en los años ochenta se dio en medio de la intensidad del conflicto entre la revolución sandinista y los Estados Unidos.²

¿Ahora bien, cómo han impactado estos recursos externos, obtenidos en los últimos 14 años? Como para nadie tampoco es un misterio, los resultados de la economía han sido realmente desastrosos. Se pueden señalar muchas cifras, pero posiblemente el indicador--con todas las limitaciones del mismo--que resume el grado de la crisis es el PIB per-cápita. En 1960, medido en dólares constantes de 1980, el PIB por habitante fue de US\$730. En 1974, había ascendido a U.S.\$1,283, es decir, casi se duplicó. En 1992 fue de U.S.\$430. O sea que el ingreso per-cápita de hoy es sólo el 59 por ciento del de 1960, y el 33% del de 1974.

Muchos argumentos se han dado para explicar estos resultados. Durante el gobierno anterior los pobres resultados de la economía se explicaron por la "herencia del somocismo", y más tarde por la "guerra contra-revolucionaria".



² Ver De Franco, Mario A. y Sevilla, Rolando "Nicaragua: Evolución de la Ayuda Externa 1960-1992". Managua, diciembre de 1993.

En el gobierno actual se explica por la "herencia del sandinismo" y porque se trata de una "transición de una economía estatizada y que viene de una guerra, a una economía de mercado".

Discutir y ensayar respuestas a este tipo de preguntas es importante no solamente por razones académicas sino que también por el impacto de la ayuda externa en el plano político, internacional y domésticamente. Internacionalmente porque el país, de continuar mostrando esa pobre ejecutoria, puede cansar a la comunidad internacional de donantes, e internamente, por las consecuencias en la institucionalización del país.

En otra parte, se han analizado muchas de esas inter-relaciones³, el propósito de este documento es contestar varios interrogantes relacionados también con esta problemática, en especial, los relacionados con la ayuda externa para el área social.

Enfoques de los Estudios sobre Ayuda Externa. Existen al menos cuatro vías de estudiar la forma en que la ayuda externa impacta las economías. Una forma está relacionada al enfoque que pone énfasis en los aspectos de estabilización macroeconómica y está ligado al tema de la sobrevaluación cambiaria; un segundo enfoque está asociado al problema de ayuda externa y ahorro doméstico; otro enfoque está relacionado con las consecuencias en las políticas macroeconómicas y el de éstas en el crecimiento; finalmente, una cuarta forma que se centra en los aspectos de economía política de la ayuda externa.

En el primer enfoque, la historia consiste en que cualquier aumento en los flujos de capital--y la ayuda externa forma parte de ellos--se traduce por medio de diversos mecanismos, en un aumento de la absorción interna. Dos alternativas de ajuste son posibles. La primera consiste en que los flujos de ayuda se gasten en bienes transables. Si esto ocurre, la oferta de exportaciones se cae y la demanda por importaciones se aumenta, para mantener el tipo de cambio real inalterado. El segundo mecanismo sucede cuando la ayuda externa se gasta en bienes no transables. Esto hace que los precios de esas actividades se incrementen, lo que produce una apreciación cambiaria. Dicha apreciación, lógicamente impacta de manera negativa al sector exportador y alienta al sector de importables de la economía, lo que a su vez refuerza los problemas de balanza de pagos (Harberger, 1986; Dornbusch, 1988; Edwards, 1989).

Una segunda familia de estudios, que se inicia con los trabajos de Griffin en 1970 sobre el impacto de la ayuda, se centra en los mecanismos de cómo ésta puede substituir el ahorro interno al aumentar los niveles de consumo, produciendo al final niveles de inversión más bajos, y por lo tanto, afectando negativamente el crecimiento.

³ Véase De Franco, Mario A. y Sevilla, Rolando, op. cit.

El tercer punto de vista--llamado aquí el enfoque del crecimiento--se centra más que en el análisis de los efectos de la ayuda en los precios relativos, en conocer cómo la ayuda externa afecta el gasto público, la inversión del gobierno, los impuestos, y después en investigar cómo dichas variables afectan el crecimiento (Heller, 1975; Mosley, Hudson, y Horrel, 1987; Gang y Khan, 1989). Sin embargo, esta última relación no aparece desarrollada en la literatura referida. La manera en que se ha abordado el problema en este documento es por la vía de la inversión en capital humano e infraestructura.

El cuarto enfoque, menos formalizado y generalizado que los anteriores, enfatiza en las consecuencias políticas de la ayuda externa en la sociedad, y se pregunta cómo estos cambios impactan el desarrollo económico.

Para contestar las preguntas señaladas arriba, en este documento se desarrollan los dos últimos enfoques.

Organización del Documento. Este documento se ha organizado de la siguiente manera: en el segundo capítulo se desarrolla brevemente el marco conceptual que permite ver las relaciones entre ayuda externa y crecimiento. En la tercera parte se presenta una síntesis de la ayuda externa para las áreas sociales--es decir la que tiene que ver con el capital humano--describiéndose en particular qué subsectores han sido los más beneficiados con la ayuda externa, qué tipo de ayuda es la que se ha otorgado, y quiénes han sido los principales donantes. En el siguiente capítulo se resume cuál ha sido la evolución del gasto público social en relación con el gasto público total y en términos de su composición por subsectores. Se describe, asimismo, la política social y el papel de las instituciones encargadas de su ejecución. La quinta parte del trabajo presenta una descripción general acerca de la evolución de la situación social en Nicaragua en los últimos veinte años, abarcando los temas de población, pobreza, salud y nutrición, educación, vivienda, y agua potable.

Una vez descrito el comportamiento de la ayuda, del gasto y la situación social, en la sexta parte se reportan los resultados más importantes de una aplicación al caso de Nicaragua del modelo de Gang y Khan (1991) sobre el impacto de la ayuda externa en los distintos componentes de las finanzas públicas. En la séptima parte, se presenta un modelo conceptual bastante simplificado, que conecta la producción potencial, el capital humano, y el gasto social (salud y educación). Por razones de información estadística, sin embargo, solamente la relación entre estos dos últimos se estima econométricamente. Esta última sección permite interpretar los resultados mostrados en las tres primeras secciones de este documento.

Expuesto todo lo anterior, en la octava parte se presenta un análisis de la economía política de la ayuda externa, el cual permite entender varias de las razones del porqué ésta no rinde los frutos esperados. Finalmente, se presenta un resumen de las principales conclusiones del trabajo.

II. ENTENDIENDO LA AYUDA EXTERNA

En este capítulo se establecen las bases analíticas necesarias para entender cómo afecta la ayuda externa al crecimiento. En la primera parte se desarrollan las identidades macroeconómicas cuyo entendimiento es fundamental para el desarrollo de los argumentos posteriores; después de ello se plantea el modelo que relaciona la ayuda con las variables de política fiscal, y finalmente, se presenta la manera en cómo estas afectan el crecimiento.

El Equilibrio Macroeconómico Básico. Una manera simple de abordar analíticamente el problema de la ayuda externa es recordando la identidad del equilibrio macroeconómico, en la que el ahorro total es igual a la inversión total. Esta identidad dice que la suma del ahorro privado (S_p), la recaudación (T), y el consumo privado (C_p), debe ser igual al ingreso (Y), y que este a su vez es igual a la suma del consumo privado, la inversión privada (I_p), el gasto de consumo del gobierno (G), la inversión pública (I_g), y la diferencia entre las exportaciones (E) e importaciones (Q) de bienes y servicios:

$$(1) \quad S_p + T + C_p \equiv Y \equiv C_p + I_p + G + I_g + E - Q$$

Reacomodando la identidad anterior, y reemplazando la diferencia entre importaciones y exportaciones por el concepto de ahorro externo (S_x), se tiene que el mismo también es igual al negativo del déficit fiscal (el primer término entre paréntesis del lado derecho de la identidad), y a la diferencia entre el ahorro y la inversión privada:

$$(2) \quad S_x = (G + I_g - T) - (S_p - I_p)$$

Sabiendo que el ahorro externo es igual a las entradas netas de financiamiento externo (F_x) menos el cambio en las reservas internacionales (R), puede reexpresarse así:

$$(3) \quad \dot{F}_x - \dot{R} \equiv S_x = (G + I_g - T) - (S_p - I_p)$$

Por otro lado, en las economías pobres--las sujetas a ayuda externa--por lo general no existe un mercado de capitales ni siquiera incipiente, aunque sí existe un sistema financiero, y por lo tanto los activos y pasivos del sector privado fácilmente pueden describirse así:

HOJA DE BALANCE DEL SECTOR PRIVADO

A. Sistema Financiero Privado	
*Crédito al Sector Privado *Reservas Bancarias	*Depósitos a la Vista *Depósitos de Ahorro y Plazo *Crédito del Banco Central
B. Sector Privado No-Financiero	
*Efectivo *Depósitos a la Vista *Depósitos de Ahorro *Bonos *Capital Real	*Crédito del Sist. Financiero *Patrimonio
C. Total Sector Privado	
*Dinero de Alto Poder (M) *Bonos (B) *Capital Real (K)	*Crédito del B. Central (C _{sf}) *Riqueza Neta

A partir de esta hoja de balance se puede escribir--en términos de cambios--que la diferencia entre el ahorro y la inversión privada es igual a los cambios en el dinero de alto poder (M), más los bonos (B), menos el crédito del banco central al sistema financiero (C_{sf}):

$$(4) \quad S_p - I_p = \dot{M} + \dot{B} - \dot{C}_{SF}$$

Sustituyendo esta última identidad en la expresión (3), y suponiendo que el cambio de reservas es igual a cero, se arriva a la expresión analítica básica:

$$(5) \quad \dot{F}_X = (G + I_G + \dot{C}_{SF}) - (\dot{M} + \dot{B} + T)$$

Esta expresión dice que un aumento en el financiamiento externo (ayuda externa) puede financiar o bien un aumento en el gasto o la inversión pública, o bien un aumento en el crédito del banco central al sistema financiero; o por otro lado, puede financiar una disminución en los impuestos, una caída en los bonos gubernamentales por parte del público, o una reducción en la cantidad de dinero de alto poder.

Ayuda Externa y Finanzas Públicas. Como se mencionó adelante Gang y Khan (1991) basados en estudios de Heller (1975) y otros, desarrollaron un modelo que permite analizar la relación entre la ayuda externa y las principales variables fiscales: el gasto público social, los otros gastos públicos corrientes, o gastos no sociales, la inversión pública, y los impuestos. El modelo supone que los gobierno tienen una función objetivo--función de utilidad--que quieren maximizar:

$$(6) \quad U = U (I_g, G_s, G_f, T, B)$$

en la cual I_g es la inversión pública, G_s es el gasto social en educación, salud, vivienda y seguridad social, G_f corresponde a los gastos no sociales, T a los impuestos, y la letra B representa el endeudamiento.

Se supone que dicha función de utilidad se maximiza con respecto a la restricción presupuestaria total, que incluye tanto impuestos como ayuda externa. Escribiendo, por razones del modelo, la restricción presupuestaria en dos partes, se tiene:

$$(7) \quad G_f + G_s = \rho_1 T + \rho_2 A1 + \rho_3 A2$$

$$(8) \quad I_g = (1-\rho_1)T + (1-\rho_2)A1 + (1-\rho_3)A2 + B$$

Donde, ρ_1 representa la fracción de los impuestos destinado al gasto, ρ_2 corresponde a la parte de las donaciones destinada al gasto, y ρ_3 es la proporción de los gastos que se financian con préstamos consecionales.

Suponiendo que la función de utilidad se puede funcionalmente expresar como una "función de pérdida", entre el valor actual y esperado de las variables, el problema se convierte en resolver una ecuación como la siguiente:

$$(9) \quad \begin{aligned} \text{Max } V = & \alpha_0 + \alpha_1(Ig-Ig^*) - \alpha_2/2(Ig-Ig^*)^2 + \alpha_3(G_f-G_f^*) - \alpha_4/2(G_f-G_f^*)^2 \\ & + \alpha_5(G_s-G_s^*) - \alpha_6/2(G_s-G_s^*)^2 - \alpha_7(T-T^*) - \alpha_8/2(T-T^*)^2 - \alpha_9(B-B^*) \\ & - \alpha_{10}/2(B-B^*)^2 + \lambda_1[Ig - B - (1-\rho_1)T - (1-\rho_2)A1 - (1-\rho_3)A2] \\ & + \lambda_2[G_f + G_s - \rho_1 T - \rho_2 A1 - \rho_3 A2] \end{aligned}$$

en la cual las variables con asteriscos corresponden a los valores planeados o deseados por el gobierno.

Suponiendo que el endeudamiento es igual a cero, las condiciones de primer orden de esta maximización resultan en las cuatro ecuaciones siguientes:

$$(10) \quad G_s = \beta_1 - (1-\beta_2)G_f^* + \beta_2 G_s + \rho_1(1-\beta_2)T + \rho_2(1-\beta_2)A1 + \rho_3(1-\beta_2)A2$$

$$(11) \quad G_f = -\beta_1 + (1-\beta_2)G_s^* - \beta_2 G_f + \beta_2 \rho_1 T + \beta_2 \rho_2 A1 + \beta_2 \rho_3 A2$$

$$(12) \quad T = \beta_3 + \rho_1 \beta_4 (G_f - G_f^*) + \beta_5 T + \beta_6(1-\rho_1)[I_g - (1-\rho_2)A1 - (1-\rho_3)A2]$$

$$(13) \quad I_g = \beta_7 + (1-\beta_8)I_g^* + \beta_8 [(1-\rho_1)T + (1-\rho_2)A1 + (1-\rho_3)A2]$$

en este conjunto de ecuaciones las betas son combinaciones de los alfa que aparecen en la "función de pérdida.

En un capítulo más adelante se presenta una estimación econométrica en tres etapas del sistema de ecuaciones compuesto por 10 a 13, que permite conocer los valores para los distintos parámetros.

La derivadas parciales de las cuatro variables exógenas del sistema anterior, G_s , G_f , T , y I_g , con respecto a las donaciones ($A1$) y con respecto a los préstamos consecionales, permite medir cómo impacta la ayuda externa las variables fiscales.

Finanzas Públicas y Crecimiento. Una manera de vincular los efectos que las mencionadas variables de política fiscal tienen en el crecimiento, y de esa manera relacionar la ayuda externa con el este último, es recurriendo a los determinantes de la producción potencial del país.

Usualmente, se supone que la producción potencial (X), se determina por una función de producción en cuatro argumentos: el acervo de capital (K), la mano de obra (L), el capital humano (H), y el cambio tecnológico (A). Todos ellos con signo positivo. En lo que resta de esta sección, se discute cómo las variables fiscales bajo estudio pueden influir en cada una de las variables que determinan el crecimiento potencial.

En efecto, el acervo de capital se determina por la acumulación de la inversión real tanto del sector privado como pública, descontando la depreciación. Mientras la inversión pública, se determina--como se explica en los párrafos anteriores--por los cambios producidos por la ayuda externa⁴, la inversión privada, puede ser explicada para muchos países, por el comportamiento de la misma inversión pública.

Esta muy bien establecido que la inversión pública puede jugar un doble papel. Es cierto que la misma puede producir un "crowding-out", de la inversión privada--ya sea vía tasa de interés o vía demanda de recursos por el sector público--pero también está establecido que cuando la inversión pública se hace de cara a la rentabilidad del sector

⁴ Normalmente se supone que la inversión pública es una variable exógena, es decir de política. La afirmación de que la ayuda externa determina la inversión pública sólo tiene sentido en el contexto de este modelo.

privado, esta produce un efecto de "crowding-in" ya que torna más rentable el capital del sector privado, mejorando la productividad total de los factores, y por lo tanto incentivando la inversión privada.

La experiencia de varios países sugiere, que este efecto benéfico, es dominante, principalmente, cuando el gobierno se concentra en lo que se conoce como inversiones públicas en infraestructura "núcleo" (calles, carreteras, aeropuertos, puertos, etc.). Esto ha sido estudiado tanto para países desarrollados (Aschauer, 1989a, 1989b; Munnell, 1990; Schwartz y Morrison, 1992; y Lynde y Richmond, 1992) y para países en desarrollo (Sánchez, 1993).

Debido a que no existen series estadísticas sobre inversión privada para la década de los años ochentas, no se pudo estimar una función de inversión privada con datos recientes. Los resultados econométricos (basados en una estimación bietápica), para el período 1960-1978, del logaritmo de la inversión privada (I_p) con respecto a la tasa de interés real (RR), el logaritmo de la inversión pública (I_g), un indicador de la capacidad ociosa (U), y el tipo de cambio real de las importaciones, arroja los siguientes resultados⁵:

$$I_p = -74.43 - 3.83*RR + 0.21*I_g + 82.75*U - 0.95*TCR_m$$

(-2.46) (-3.45) (2.28) (2.69) (-2.57)

Estos resultados señalan, que al menos para la década de los años sesenta y setenta la inversión pública, jugó un rol positivo.

El total de mano de obra, el segundo elemento que entra en la función de producción, se determina por el total de la población, la cual por su lado depende de las tasas de natalidad y las tasas de mortalidad. Por razones que se explican más adelante, las tasas de mortalidad en Nicaragua, como en muchos países pobres, están determinadas por el gasto público en salud y educación, así como por la inversión pública en agua potable. De modo que si la ayuda externa propicia el aumento del gasto social, y este mejora las tasas de mortalidad, entonces la misma contribuye al crecimiento económico.⁶

El capital humano, el tercer elemento de la función de producción, es un factor compuesto por varias variables en las que se cuenta la educación, el estado de salud, nutrición, etc. El argumento que se ha utilizado desde los escritos T.W. Schultz en

⁵ Los números entre paréntesis son los valores del estadístico "t". Todos los parámetros son significativos al 0.95 por ciento de confianza.

⁶ En el capítulo siete se desarrolla y estima econométricamente un modelo que explica las principales variables sociales, en función del gasto público en educación y salud.

1960, es realmente muy básico, una mano de obra sana, bien alimentada y educada, tiene una mayor productividad que aquella que no tiene educación, salud, y nutrición.

En un ejercicio econométrico--también sólo hecho para el período 1960-1978--en el cual se estimó para Nicaragua una función para explicar la producción potencial en función del acervo de capital, la mano de obra y la educación primaria, se encontró que la elasticidad de la producción potencial del país con respecto a la educación primaria (con un desfase de dos años) era el doble que la del acervo de capital y la mano de obra. Nuevamente, si la ayuda externa, provocó que se aumentaran los gastos en educación, especialmente de primaria, entonces la ayuda externa contribuye al crecimiento de la economía.

En la nueva teoría del desarrollo económico, se introduce también el cambio tecnológico como una variable explicativa. La gran diferencia, es la consideración que dicho cambio no debe ser considerado exógeno, sino que endógeno (Barro, 1990; Romer, 1990). Se han propuestos muchos mecanismos, para explicar tal endogeneidad, pero entre estos se encuentran la introducción de nuevas ideas provenientes de la apertura de las economías a la inversión extranjera, la integración a los mercados mundiales, el desarrollo del capital humano, y las innovaciones tecnológicas de las empresas humano, las cuales se muestra que son interdependientes. O sea que la conexión entre crecimiento y cambio tecnológico también puede asociarse, al menos parcialmente al comportamiento del gasto social y la inversión pública.

III. LA AYUDA EXTERNA A LOS SECTORES SOCIALES

Las características y evolución de la ayuda externa otorgada a Nicaragua fueron examinadas en el documento *Nicaragua: Evolución de la Ayuda Externa 1960-1992*, el que forma parte integral de este trabajo. Como se mencionó en la introducción, en esta parte se presenta una descripción de la evolución de la ayuda externa a los sectores sociales, sin embargo, la misma tiene algunas limitantes. En efecto, para la elaboración de este trabajo no fue posible obtener información desagregada, completa y confiable, sobre la ayuda externa recibida por Nicaragua para ser canalizada a los sectores sociales. La información más completa y confiable que se tiene es la del Banco Central de Nicaragua, y ésta no permite obtener la desagregación necesaria para la parte social. Debido a esta limitante, en este trabajo se utiliza como fuente de información única los datos oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), suministrados por FEDESARROLLO, para un período de veinte años que va de 1973 a 1992. El concepto de ayuda externa que aquí se utiliza comprende los flujos de recursos recibidos por el país en carácter de donaciones y/o préstamos concesionales. Se exceptúa toda aquella ayuda destinada para fines militares.

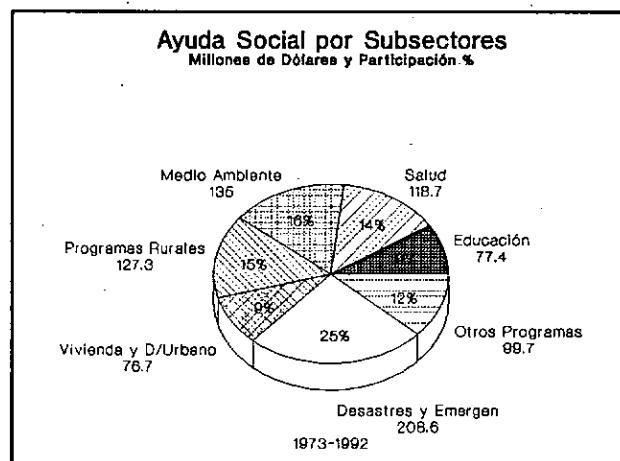
A pesar de la limitación arriba señalada, se considera que la ayuda otorgada por ese grupo de países constituye sin duda el grueso de la ayuda externa dirigida a los sectores sociales en el período antes señalado. Si bien durante la década de los ochenta Nicaragua recibió sustanciales recursos por parte del grupo de países del ex-bloque socialista, fue mínima la ayuda orientada a proyectos de carácter social.

Tal como se mencionó arriba, los datos analizados cubren el período 1973-1992. Para efectos de una mejor comprensión sobre los flujos de dicha ayuda, se ha dividido el análisis en tres subperíodos que son de relevancia en la historia reciente de Nicaragua. El primer período, que va de 1973 a 1979, comprende el período del gobierno somocista. El segundo período --de 1980 a 1989-- abarca la revolución sandinista, y el tercer período, 1990-1992, comprende los tres primeros años del gobierno de la Presidenta Chamorro .

Esta subdivisión es importante por cuanto permite ver claramente las variaciones que se dan, no sólo en los flujos de la ayuda, sino que también en la estructura de los donantes.

El Destino de la Ayuda. De conformidad con la OCDE, los flujos de ayuda externa recibidos por Nicaragua y dirigidos a los sectores sociales ascendieron a US\$843.3 millones de dólares, durante el período 1973-1992. El cuadro No.1--que se muestra en la página siguiente-- contiene dichos flujos por subsectores sociales y por subperíodos. A su vez, el gráfico muestra la participación porcentual de cada uno de esos subsectores con respecto al total de la ayuda social.

Como puede verse, la ayuda otorgada a los subsectores de Educación y Salud representó para todo el período analizado, el 9.2 y el 14%, respectivamente, en tanto que la mayor participación --el 25% --, correspondió a programas destinados a contrarrestar los efectos causados por emergencias y desastres naturales; los que se presentaron con bastante frecuencia e intensidad en el período analizado. En cuanto a emergencia, se comprende dentro de esta categoría los programas especiales destinados a reubicar a los refugiados, desplazados y desmovilizados de guerra.



Por su parte, la ayuda dirigida a proyectos y/o programas de Saneamiento y Medio Ambiente significó el 16%, reflejando así el interés creciente de la comunidad internacional hacia programas relacionados con la preservación y conservación del medio ambiente. A su vez, los flujos dirigidos a Programas de Desarrollo Rural constituyeron el 15% del total de la ayuda externa a los sectores sociales. Estos programas también han venido adquiriendo importancia ya que, aparte de tener un componente productivo, llevan incorporados componentes de salud, educación, alimentación, etc., orientados a elevar las condiciones de vida en el campo.

Cuadro No. 1
Nicaragua: Ayuda Externa a los Sectores Sociales por Subsector
(Millones de Dólares)

Subsector	Períodos			Total
	1973-1979	1980-1989	1990-1992	
Educación	30.3	18.5	28.6	77.4
Salud	29.7	54.5	34.4	118.6
Medio Ambiente	29.9	24.7	80.3	134.9
Programas Rurales	17.4	43.2	66.6	127.3
Vivienda/Des.Urb.	45.0	23.8	7.9	76.7
Desastres/Emerg.	10.7	134.4	63.5	208.6
Otros Progr. Soc.	13.0	71.7	15.2	99.9
Total	176.0	370.8	296.5	843.3

Fuente: OCDE. Cálculos de Fedesarrollo

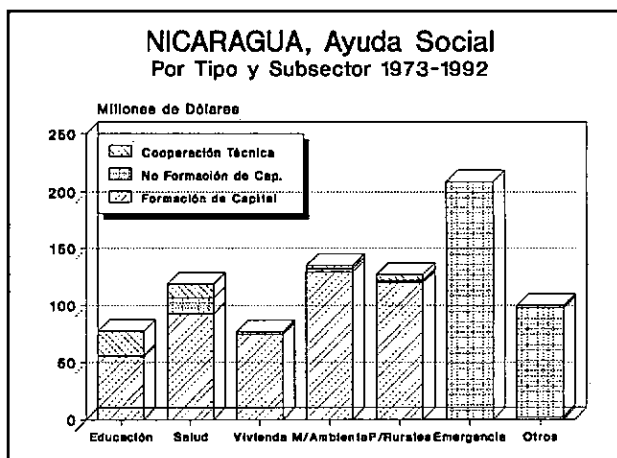
Asimismo, al subsector de Vivienda y Desarrollo Urbano correspondió el 9.1% del total, mientras que los otros programas sociales absorbieron el 12%. Es importante destacar que en los tres subperíodos analizados han sido diferentes los sectores más beneficiados por la ayuda.

En efecto, en 1973/79, el sector más beneficiado fue el de vivienda y desarrollo urbano, lo que resulta coherente con la fuerte inversión que hubo en este sector en esos años, luego del terremoto que destruyó Managua en diciembre de 1972. En el período 1980/89, la ayuda se canalizó mayormente --en un 36.2%--hacia programas de emergencia y desastres, mientras que en 1990/92 la mayor parte --27.1%--fue para saneamiento y medio ambiente.

En contraste con lo anterior, vale señalar el descenso que se ha venido observando en la cooperación para sectores tan importantes como son la educación y la salud. En el caso de educación, su participación bajó de 17.2% en 1973/79 a 5% en 1980/89, ascendiendo de nuevo en los últimos años para representar el 9.6% en 1990/92. En cambio, la participación del sector salud ha disminuido de 16.9% en 1973/79 a 11.6% en el último período. Por su parte, los programas de desarrollo rural han venido creciendo de un 9.9% en el primer período a 22.5% en el último.

Puede observarse finalmente que durante el período de veinte años analizado, la mayor parte de los flujos de ayuda--el 44%--se concentró en el período 1980-1989, siguiéndole en orden de importancia el período 1990-1992, al que correspondió el 35.2%.

Tipo de Ayuda. Es importante hacer mención que en lo referente al tipo de ayuda recibida, ésta se clasifica en tres categorías principales: a) para formación bruta de capital, b) no formación bruta de capital y c) cooperación técnica. Como podemos observar en el cuadro que sigue, el 56.1% de la ayuda al sector social fue orientada a proyectos que tenían como objetivo la formación bruta de capital, mientras que el 5.5% fue en concepto de cooperación técnica y el 38.4% para otros fines, ajenos a los dos anteriores. Por su parte, el período donde mayormente se concentró la ayuda para formación bruta de capital fue en el trienio 1990/1992, al que correspondió el 40.6% del total destinado para este fin.



Resulta llamativo el hecho de que en sólo tres años se haya concentrado el 40% de este tipo de ayuda, mientras que en los 17 años precedentes se acumuló el 60% restante.

Cuadro No. 2
Nicaragua: Tipo de Ayuda al Sector Social
(Millones de Dólares)

Período	Formación Bruta de Capital	No Formación Bruta de Capital	Cooperación Técnica	TOTAL
1973/1979	148.5	26.6	0.9	176.0
1980/1989	132.4	216.1	22.3	370.8
1990/1992	192.4	81.4	22.7	296.5
TOTAL	473.3	324.1	45.9	843.3
Estructura (%)	56.1	38.4	5.5	100.0

Fuente: OCDE. Cálculos de Fedesarrollo

En lo que se refiere al tipo de ayuda por subsectores--que se muestra en la gráfica siguiente--nos encontramos con que la ayuda para formación bruta de capital vino dirigida en mayor parte al sector de medio ambiente con un monto cercano a los US\$150 millones, siguiéndole en orden de importancia los programas de desarrollo rural, salud, vivienda y educación.

La ayuda para no formación de capital se concentró en los programas de emergencia y desastre, y en los otros programas sociales, en tanto que la cooperación técnica --que sólo representó un 5.5% del total--, se dirigió a salud y educación, fundamentalmente. Como se puede apreciar en la gráfica, una ínfima parte fue para medio ambiente y los programas rurales.

Las Fuentes de la Ayuda. En cuanto a las fuentes de la ayuda al sector social, cabe destacar que como principal donante durante el período 1973-1992, aparece los Estados Unidos con un total de US\$322.4 millones, lo que representa el 38.2% del total. Le sigue en orden de importancia la ayuda suministrada por los países Nórdicos y Canadá, que representó el 26.8%, para un total de US\$226.2 millones y en tercer lugar, los organismos multilaterales--financieros y de cooperación--con un monto de US\$203.4 millones, o sea el 24%.

Cuadro No. 3
Nicaragua: Ayuda Externa a los Sectores Sociales por Donante
(Millones de Dólares)

Subsector	Períodos			Total
	1973-1979	1980-1989	1990-1992	
Estados Unidos	80.2	100.7	141.5	322.4
Nórdicos y Canadá	12.2	153.4	60.9	226.2
Europa Central y Occidental	4.0	39.5	27.4	70.9
Japón	0.3	0.0	19.6	20.0
O. Multilaterales	79.2	77.2	47.0	203.4
Total	176.0	370.9	296.4	843.3

Fuente: OCDE. Cálculos de Fedesarrollo

Un elemento a destacar es el comportamiento de las fuentes en los tres subperíodos analizados. En efecto, puede verse que en el período que va hasta 1979, el 90% de la ayuda provino de los Estados Unidos y de los organismos multilaterales, en una proporción de 45% cada uno. En cambio, la ayuda de los países Nórdicos, Canadá, y Europa Central y Occidental, representó en conjunto 10%. En la década de la revolución sandinista, y como producto del deterioro de las relaciones con los Estados Unidos y con los organismos financieros multilaterales, la ayuda de estos dos donantes descendió, de forma que la ayuda norteamericana representó en esa década el 27.1% del total de la ayuda, mientras que la de los organismos multilaterales significó el 20.8%. Como puede verse, la ayuda conjunta de estos dos donantes fue de 47.9%, muy inferior al 90% acumulado por ambos hasta 1979.

Este descenso de la ayuda norteamericana y de los organismos multilaterales se vio compensada en dicho período por la ayuda que otorgaron los países Nórdicos y de Europa Central y Occidental, la que de representar el 10% hasta 1979, ascendió a 41.4% en 1980-1989.

Para el período 1990-1992, la situación de la década anterior se revierte un tanto y nuevamente los Estados Unidos adquieren preeminencia. En efecto, en este período la ayuda norteamericana representó el 47.7% --adquiriendo el mismo peso que tenía hasta 1979-- mientras que la multilateral significó el 15.9%, para un total entre ambos de 63.6%. El restante 36% fue aportado por los Nórdicos y Canadá (20.6%), Europa Central y Occidental (9.2%) y Japón (6.6%).

Ayuda Social y Ayuda Total. Tomando en consideración la ayuda externa total contratada por Nicaragua durante el período analizado, podemos observar que la ayuda orientada al sector social ha representado una pequeña parte de ese total. En efecto, y tal como se muestra en el siguiente cuadro, durante el período 1973-1992. Nicaragua contrató un monto total de ayuda que ascendió a US\$7,576.7 millones, de forma que a la ayuda social correspondió el 11.1 % de dicho total.

Cuadro No. 4
Nicaragua: Relación Ayuda Social y Ayuda Total
(Millones de Dólares)

	1973-1979	1980-1989	1990-1992	TOTAL
1. Ayuda Total	461.4	4,144.8	2,970.5	7,576.7
2. Ayuda Social	176.0	370.9	296.4	843.3
3. Relación 2/1 (%)	38.1	8.9	10.0	11.1

Fuente: Análisis Total y Fedesarrollo

Del cuadro anterior se desprende también que durante el período 1973-1979 es cuando la ayuda social representó el porcentaje más alto (38.1%), cayendo dramáticamente al 8.9% en la década del ochenta, para recuperarse ligeramente a partir de 1990 y situarse en 10% del total en el trienio 1990-1992.

La mayor concentración de ayuda social en el lapso 1973-1979 se explica en buena medida por el hecho que durante la década de los sesenta y los setenta se dio a nivel de la región una fuerte inversión en el campo de la infraestructura, tanto económica como social. Aparte de lo anterior, el terremoto que destruyó la ciudad de Managua en diciembre de 1972 demandó en los años subsiguientes una inversión fuerte para la reposición de escuelas, viviendas, hospitales y centros de salud, etc. Este desarrollo de la infraestructura es coherente con el tipo de ayuda predominante que se recibió en ese período, que en un 56.1% fue para formación bruta de capital, como se desprende del Cuadro No. 2.

Ayuda Social y Organizaciones No Gubernamentales. Al igual que en muchos países latinoamericanos, las ONG's hicieron su aparición en Nicaragua en los años sesenta y setenta, la mayor parte de ellas vinculadas a grupos religiosos. Se definían como instituciones dedicadas al desarrollo, de carácter privado, sin fines de lucro, no partidistas, de fuerte vocación religiosa y pluralistas. No obstante, hasta 1979 su campo de acción y el número de ellas fue relativamente limitado. En la década de los ochenta el número de ONG's nacionales creció, y atraídas por el fenómeno de la revolución, también hicieron su aparición una cantidad importante de ONG's internacionales.

La actividad de las ONG's en Nicaragua se ha centrado en financiar proyectos en los campos de agricultura e industria ligera, vivienda, servicios básicos de salud, educación y agua potable, proyectos de orientación popular en las comunidades rurales y cooperativas, al igual que asistencia técnica brindada por cooperantes y transferencia de tecnología apropiada.⁷

En lo concerniente a la cooperación financiera brindada por estas organizaciones, es importante destacar que no se cuenta en el país con información exacta y/o confiable sobre el particular. Algunos autores señalan que esa ayuda puede estimarse en torno a los US\$30 millones anuales, mientras que otros la consideran a nivel de US\$15 millones, aunque esta última cifra se refiere solamente a lo registrado de manera oficial por el Ministerio de Cooperación Externa.⁸ Por lo que se refiere al origen geográfico de esta cooperación, se considera que el 60% de la misma provino de Holanda, Estados Unidos, Alemania, Canadá y Bélgica.

⁷ Instituto de Investigación, Capacitación y Asesoría Económica (INICAE), *Entre la Agresión y la Cooperación: La economía nicaragüense y la cooperación externa en el período 1979-1989*. Managua, 1991.

⁸ Se refiere a la ayuda otorgada en la década del ochenta. Ver INICAE, *op. cit.*

IV. LAS POLITICAS PUBLICAS PARA EL SECTOR SOCIAL

El Gasto Fiscal Social como proporción del Gasto Total del Gobierno. Salvo altibajos muy pequeños, hasta 1975--en que alcanzó una proporción de 33%--el gasto fiscal social mantuvo una tendencia creciente con respecto al gasto total del gobierno central. A partir de 1976, esa tendencia comenzó a revertirse de forma que para 1978 ya la relación había caído al 18.4% como producto del impacto que estaba teniendo en las finanzas públicas la agudización del enfrentamiento político-militar contra el gobierno de la familia Somoza.

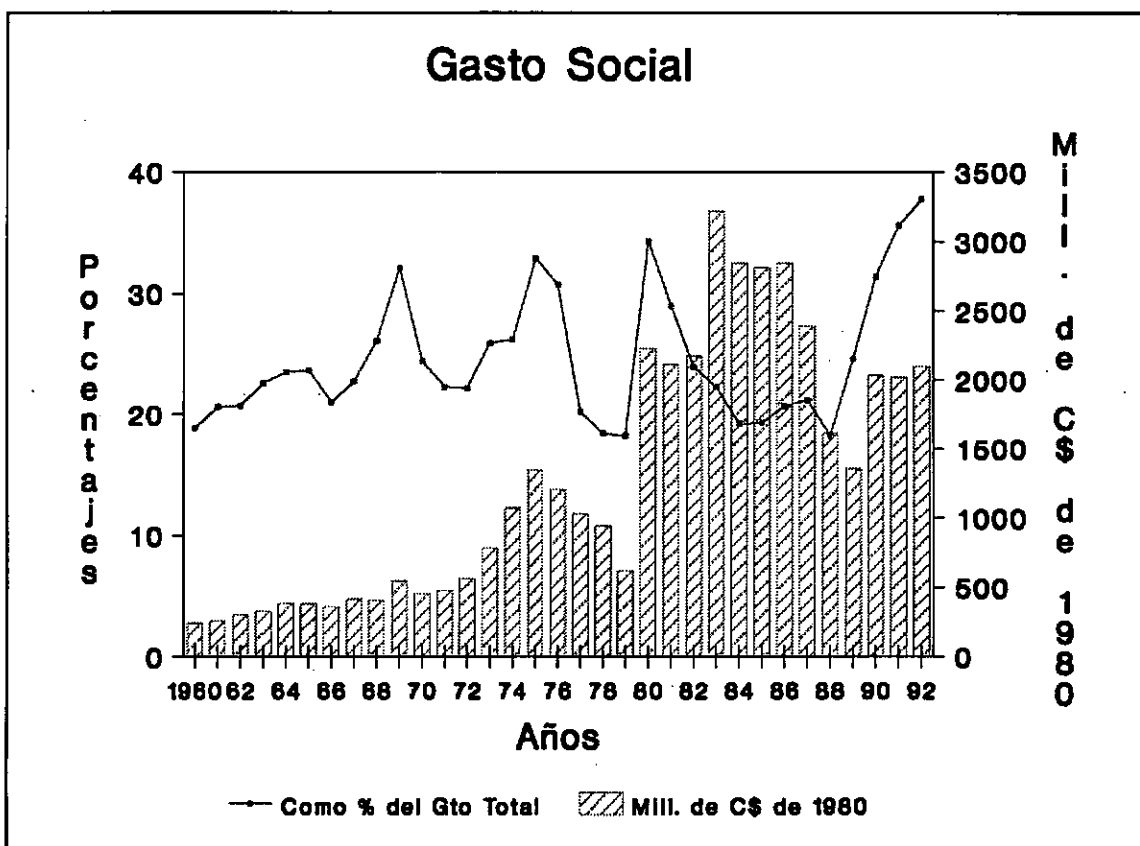
Desde su ascenso al poder en 1979, el gobierno sandinista siguió una política fiscal expansiva y cambió de forma importante los niveles y la composición del gasto gubernamental. Comenzando en 1979, el gobierno hizo mucho énfasis en la expansión de los servicios sociales básicos a la población. Dada la política de proveer servicios gratuitos de salud y educación, la expansión en la cobertura de estos servicios durante la década de los ochenta descansó casi exclusivamente en los ingresos fiscales. Sin embargo, esta expansión pronto se vió interrumpida por el crecimiento sustancial en el gasto de defensa a raíz del incremento del conflicto político-militar que prevaleció en el país a lo largo de dicha década.

A la par del conflicto señalado, se fue igualmente deteriorando la situación macroeconómica del país, lo que obligó al gobierno a iniciar a partir de 1985 los primeros intentos de ajuste de la economía, con los consiguientes recortes en el gasto gubernamental. De esta forma, el gasto social se fue nuevamente reduciendo de manera que en 1988 llegó a representar el mismo nivel de 18% que había alcanzado una década atrás.

Si bien a partir de 1989 se observa un repunte del gasto social, al pasar a representar el 24.6% del gasto gubernamental, es a partir de 1990 que el gasto social supera nuevamente el nivel del 30% alcanzado en 1969, 1975 y 1976 (ver serie histórica del gasto social en el anexo estadístico). Esa tendencia creciente se ha mantenido en los últimos años, llegando a representar el 37.7% en 1992. Para 1993 se estima que superó el nivel del 40%.

En términos de la relación con el PIB, el gasto social pasó de representar el 3.7% en 1979, a 6.7% en 1989 y a 9.1 % en 1991, relación que es más alta que la que tienen la mayoría de países centroamericanos, y mucho más alta que lo que es típico en una economía con ese nivel de PIB.⁹

⁹ World Bank, Republic of Nicaragua: Review of Social Sector Issues, Report No. 10671-NI, February 1993.



Lo anterior no significa, sin embargo, que Nicaragua se encuentre en una situación halagüeña en cuanto a condición socio-económica se refiere.

En efecto, cabe resaltar que a pesar del aumento que ha tenido el gasto social en proporción al gasto total durante el trienio 1990/93 --debido al estancamiento de la producción y al alto crecimiento de la población--, este incremento sólo ha servido para impedir el desplome del gasto social per cápita en términos reales, el que se reduce de 553.7 córdobas constantes en 1990 a 518.8 en 1993. Esto se explica por la rigidez de respuesta de la producción nacional ante la política de estabilidad de precios que al principio del plan de ajuste se generaron, y por la serie de factores exógenos que han incidido negativamente en el mismo.¹⁰

Por otro lado, es importante mencionar que el gasto per cápita real de 518.8 córdobas en 1993 es muy inferior al gasto per cápita de 1983, que fue de 1,052.6 córdobas, lo que representa un deterioro del 50.7% para la población.¹¹

¹⁰ Ver Olivas, Francisco A., La Política del Gasto Público Social y las Medidas de Estabilización en Nicaragua, Banco Central de Nicaragua, Dirección General de Desarrollo, 1994.

¹¹ Olivas, Francisco A., op. cit.

Significa lo anterior que el gasto social por sector ha seguido una tendencia similar o diferente al gasto social global? Para poder responder a esta interrogante, pasamos a continuación a analizar el gasto social por sector de destino.

Evolución del Gasto Social por Sectores.

Salud. Durante el período 1973-1978, el gasto en salud representó en promedio cerca del 3.5% del gasto total del gobierno central, en tanto que durante la década del ochenta ese promedio ascendió a 10%. Para el trienio 1990-1992 el promedio se incrementó a 15% (Ver anexo estadístico del gasto social). Como puede verse, el sector salud ha mantenido su posición presupuestaria, pero --como se expresó arriba-- los incrementos observados no han podido compensar la elevada tasa de crecimiento de la población (3.5% promedio anual) y la caída sostenida del PIB en los últimos diez años.

Por su parte, el gasto en salud, que había sido en promedio 1.6% del PIB durante los años 70's, experimentó un rápido crecimiento en los ochenta al llegar a representar en 1985 el 4.9% del PIB, permaneciendo alrededor de 6% en lo que va de los noventa. En términos reales per cápita, entre 1976 y 1985, el gasto en salud se incrementó en 26%, declinando sostenidamente durante el resto de la década hasta llegar a representar en 1991 un nivel un poco superior al de 1970, como puede verse en el cuadro No. 5.¹²

Como se mencionó antes, la expansión de los servicios de salud ha sido posible por la política fiscal expansiva que se siguió durante la década de los ochenta. Efectivamente, desde 1979 el gobierno ha garantizado el 95% del financiamiento de la salubridad pública y además, ha controlado la mayoría de la actividad del sector, incluida la compra y distribución de fármacos.

Cuadro No. 5
Nicaragua: Indicadores del Gasto en Salud y Educación

		1970	1981	1985	1989	1990	1991
% del PIB	Salud	1.7	4.5	4.9	3.4	6.8	4.9
	Educación	2.3	4.2	5.7	2.7	6.9	4.2
% del Gasto del Gobierno	Salud	14.0	13.6	9.0	13.2	14.3	18.2
	Educación	19.5	12.7	10.4	9.1	14.6	17.7
Índice del Gasto Per Cápita (1970=100)	Salud	100	189	176	100	166	118
	Educación	100	126	146	50	121	71
	Total Gob.	100	194	273	110	162	91

Fuente: World Bank, Op. Cit.

¹² World Bank, op. cit.

Educación. En las décadas del setenta y del ochenta el gasto en educación mantuvo una relación frente al gasto gubernamental, que fluctuó entre el 10 y el 14%. En el período 1990-1993, esa relación ha pasado a ser de entre 14 y 20%. (Ver anexo estadístico del gasto social).

El gasto en educación también incrementó su participación en relación al PIB de un promedio de 2.5% en los años setenta a cerca de 5% en la primera mitad de los ochenta, declinando de allí en adelante hasta alcanzar 2.7% en 1989 (ver cuadro No. 5). En términos reales per cápita, entre 1976 y 1985, el gasto en educación se incrementó en 24%, para luego descender en más de 60% para 1989. Aunque el gasto en educación se ha recuperado ligeramente a 4.2% del PIB en 1991, permanece aún 30% por debajo del nivel per cápita alcanzado en 1970. En suma, el sector de educación sufrió no sólo más que el sector salud en términos de los recortes en el gasto, sino que también más que el gasto gubernamental total.¹³

En lo concerniente a la composición del gasto en educación, de acuerdo con Olivas, la educación primaria acumula el mayor nivel aunque sufre una fuerte reducción en las últimas décadas. En efecto, el gasto en primaria representó el 62% del gasto educativo en 1970, el 44% en 1978, se estabilizó alrededor del 32% entre 1980 y 1990, y fue de 36% en 1991. La educación superior reemplazó a la secundaria como el subsector que alcanzó mayor gasto en 1980, después de primaria. Esta situación se mantuvo hasta los noventa, cuando equiparó al gasto en primaria. En 1991, la educación superior absorbió el 28% del presupuesto de educación, es decir, sólo 6% por debajo del de primaria. Se considera que la asignación a las Universidades representa una de las mayores inequidades del sistema si se toma en cuenta su eficiencia, pues sólo se gradúan entre el 15 y el 20% de estudiantes por cohorte/generación.

Vivienda. De 1960 a 1969 el gasto fiscal destinado para vivienda fue cero. Es hasta el año 1970 que se comienza a destinar una proporción muy mínima, de forma que entre 1970 y 1972 el gasto en vivienda, como proporción del gasto gubernamental, fue inferior al 1%. A partir de 1973, y como producto del terremoto que destruyó Managua a finales de 1972, el gasto en vivienda comenzó a adquirir importancia, al punto que en el período de 1973-1978 representó en promedio el 7.2% del gasto total del gobierno, con una alta concentración entre 1974 y 1976. En estos tres años el gasto en vivienda significó el 8.92, 14.92 y 10.86%, respectivamente, con relación al gasto total.

¹³ World Bank, op. cit.

Cuadro No. 6
Nicaragua: Gasto Fiscal en Vivienda, Años seleccionados (Por Cientos)

	1970	1975	1978	1985	1990	1992
Gasto Total del Gob.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gasto Social Total	24.41	32.90	18.41	19.27	31.39	37.75
Gasto en Vivienda	0.46	14.92	3.32	1.72	0.00	0.95

Fuente: Banco Central de Nicaragua, Dir. Gral. de Cuentas Nacionales.

En la década del ochenta, el sector vivienda experimentó un ínfimo desarrollo. De 1981 a 1984, el gasto promedio en vivienda fue de 2.9%. La profundización del conflicto interno, señalado anteriormente, llevó a la priorización del gasto militar en detrimento de otros sectores. Así, el gasto en vivienda comenzó a disminuir a niveles un poco arriba del 1% entre 1985 y 1987, hasta hacerse cero entre 1988 y 1990. En 1991 y 1992 fue inferior al 1%.

Como puede verse, históricamente el gasto fiscal destinado a vivienda no ha sido significativo en Nicaragua, salvo en circunstancias muy particulares como la señalada en relación al terremoto de 1972. Esta situación ha contribuido, en buena medida, al extraordinario crecimiento del déficit habitacional, el que hoy en día se estima superior a las 500.000 viviendas.

La política social. A partir de su ascenso al poder en 1979, la revolución sandinista definió como objetivo primordial de su política social asegurar a todos los nicaragüenses la posibilidad real para el mejoramiento de la calidad de vida mediante el establecimiento de una política tendiente a erradicar la desocupación y hacer efectivo el derecho a la vivienda, la salud y la seguridad social. Estos objetivos estaban basados en los siguientes principios: Universalidad, Gratuidad, Participación Popular, y Solidaridad. Desde los inicios se establecieron como prioridades el abastecimiento de necesidades de consumo básico y el desempleo, los salarios, y los servicios sociales, entre otros, educación, salud, agua potable y vivienda.

Los resultados de la política arriba enunciada se pueden abordar en tres etapas o períodos. El primer período, llamado de Reactivación, abarca los años comprendidos entre 1979 y 1983, período durante el cual la política económica privilegió un fuerte proceso inversionista que implicó --entre otras cosas-- la transformación y ampliación de los sistemas de educación y de salud; se proporcionó subsidios al transporte y al abastecimiento de productos básicos; los precios y los salarios prácticamente se congelaron; y se dio tratamiento preferencial a la pequeña producción. Algunos logros

de este período¹⁴ son la reducción de la tasa de analfabetismo del 50.3% al 12.9%, el incremento de la matrícula escolar en casi un 100%, al pasar de 512 mil alumnos en la década anterior a un millón en esta primera etapa, la reducción de la mortalidad infantil de 120 a 64 por mil nacidos vivos, el aumento de las consultas médicas de 2.4 a 6 millones, y la erradicación de enfermedades epidémicas que fueron un flagelo para la población infantil, como la poliomielitis.

Para 1984-1985, ya el conflicto militar había tomado intensidad y se había agudizado la crisis económica, situaciones que se reflejaron en el campo social teniendo como fenómenos más relevantes: una disminución sensible de la oferta de bienes y servicios a la población; una inflación, hasta ahora desconocida en el país, que afectaba fundamentalmente el nivel de vida de los trabajadores asalariados, y además, desestimulaba la incorporación de la fuerza de trabajo a las actividades productivas y otras de servicio indispensable, como la salud pública. Se dio también el surgimiento de un sector especulativo comercial, que atraía la fuerza de trabajo hacia actividades improductivas. Asimismo, se observó una caída drástica en los rendimientos promedios de los trabajadores productivos, particularmente en el campo, lo cual repercutió en elevación de costos y disminución de la producción.

Al resumir los principales rasgos de este período, se destaca que: se frenó el ritmo de cobertura de los servicios sociales a niveles de 1983, lo que implicó una caída en términos per cápita, dado el crecimiento demográfico de la población. Se priorizó la atención a grupos específicos de población, como combatientes, población desplazada por efecto de la guerra, binomio madre-niño, y trabajadores productivos. Se detuvieron los asentamientos progresivos en Managua y otras cabeceras departamentales, y se priorizaron los proyectos de vivienda para reasentar a la población desplazada por la agresión militar.

El período 1985-1988 se caracterizó por una situación extrema de escasez de recursos, niveles inflacionarios cada día más crecientes --hasta llegar a la hiperinflación de 33,000% en 1988--, y un congelamiento o retroceso en los logros sociales obtenidos en los primeros años. Así, se dio un deterioro del estado de salud de la población, que se expresó en disminución del ritmo y descenso de la mortalidad infantil y persistencia de altas tasas de la misma; incremento de los índices de desnutrición y de algunas enfermedades como la malaria, la tuberculosis y enfermedades de transmisión sexual. En el campo de la educación, se expresó en los elevados índices de deserción escolar, el bajo rendimiento académico, el creciente empirismo de los maestros con su consecuente impacto en la calidad de la enseñanza, el desmantelamiento de la planta física de las escuelas e institutos, el bajo nivel académico de los profesores universitarios y el consecuente impacto en la calidad de la enseñanza superior. Se

¹⁴ Véase Secretaría de Planificación y Presupuesto, Diez años de Revolución. Dirección de Información y Prensa de la Presidencia, julio de 1989.

expresa, además en la falta de liquidez y quiebra técnica del sistema de seguridad social.¹⁵

Todo lo anterior obligó a una redefinición de las prioridades a atender, que se tradujo en las siguientes decisiones de política económica: mantener intactos los principios de gratuidad y de cobertura universal del Sistema Unico de Salud y el principio de gratuidad de la enseñanza básica, y hacer más selectiva la prestación y la gratuidad al resto de servicios, de manera que los programas tuvieran una cobertura definida y estuvieran orientados hacia grupos sociales específicos; se racionalizó substancialmente el gasto en educación y en bienestar social; se eliminaron los controles de precio de los productos de consumo básico, se redujeron drásticamente los gastos del Gobierno central, y se cerraron instituciones del Estado, como el Ministerio de Cultura, y el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos.

Durante el período 1980-1988, en el sector social se ejecutó un monto de inversiones del orden de US \$431.4 millones, las que representaron el 15.7% del monto total de inversiones públicas realizadas en ese período. Los mayores niveles de participación de las inversiones del sector social se dieron en el período 1980-1983, cuando en promedio alcanzaron el 20%. A partir de 1985 dicha participación promedio se redujo al 13% anual entre los años 1984-1987.¹⁶

En un reciente estudio¹⁷, Behar y Lundahl señalan que en la década de los ochenta el gasto público en salud y educación creció de 3% en 1975 a más de 12% en 1986, lo que tuvo un claro efecto positivo en el bienestar de los pobres. La tasa de mortalidad infantil descendió y creció la esperanza de vida al nacer. Asimismo, que las tasas de alfabetización y de escolaridad también mejoraron marcadamente, que hubo una pequeña mejora en la distribución del ingreso de la población urbana y que globalmente, el bienestar social mejoró en los ochenta. No obstante, una pregunta pertinente que surge en este contexto es hasta qué punto la ayuda externa contribuyó a estos logros. "La mayoría de los recursos externos estaban atados ya sea a proyectos de inversión o a programas específicos de importaciones. De estos últimos, solamente el 20% estaban orientados claramente al alivio de la pobreza, incluyendo proyectos y programas orientados a incrementar la oferta de bienes de consumo y/o mejorar la infraestructura social. Esto indica que la contribución directa de la ayuda externa al alivio de la pobreza fué más que limitada. Posiblemente, sin embargo, la contribución indirecta fué mayor. Tres objetivos principales del Gobierno Sandinista fueron: mejorar la distribución del ingreso, elevar los estándares de vida y reconstruir la devastada

¹⁵ Secretaría de Planificación y Presupuesto, op. cit.

¹⁶ Secretaría de Planificación y Presupuesto, op. cit.

¹⁷ Behar, Jaime y Lundahl, Mats, Now's the Time: An Evaluation of the Swedish Development Cooperation with Nicaragua. August, 1994.

economía. Se entendía que estos tres objetivos tenían la misma prioridad y que eran compatibles entre sí en el corto plazo. Sin embargo, esta estrategia no hubiera sido posible aún en esta perspectiva sin la ayuda masiva que Nicaragua recibió después del triunfo Sandinista".

Por su parte, Vos y Johansson¹⁸ señalan que a pesar de los altos niveles de gasto social, el gobierno sandinista no fue exitoso en la reducción de la pobreza, o al menos no tan exitoso como había planeado. Señalan, asimismo, que si bien hay problemas de información con respecto a la pobreza, no hay ninguna duda de que ésta es generalizada y que se incrementó en los 1980's, cuando el ingreso per cápita descendió a un tercio del nivel alcanzado a mediados de los 1970's, y el consumo privado y los salarios reales cayeron en 48 y 24%, respectivamente, en relación a 1977. De igual manera, y de acuerdo a la encuesta socio-demográfica de 1985, el 70% de la población estaba afectada, al menos, por una seria condición de pobreza.¹⁹ Aún así, algunos indicadores sociales mostraron mejoría, probablemente como resultado del gasto social del gobierno. La mortalidad infantil declinó de 83 por 1,000 nacidos a 72 entre 1982 y 1990, aunque es todavía significativamente más alta que en el resto de Centroamérica. La matrícula en educación primaria casi se duplicó entre 1978 y 1990, con una tasa de escolaridad que creció de 82 a 98, aunque la mejoría fue obtenida prácticamente en la primera mitad de los 1980's. Después de 1985 esta tasa declinó, probablemente debido a la caída del gasto social en la segunda parte de la década. Asimismo, Vos y Johansson afirman que el consumo de alimentos y la situación nutricional también se deterioraron en la segunda mitad de los ochenta. De acuerdo con el Banco Mundial (1993), la ingesta promedio de calorías y proteínas per cápita cayó en 26 y 14% respectivamente, entre 1986 y 1989, esto es, a 14 y 25% por debajo del mínimo diario recomendado de 1,850 calorías y 50 gramos de proteínas. La situación nutricional de los hogares pobres cayó mucho más allá del nivel crítico. Finalmente, se señala que los pobres fueron las mayores víctimas de la guerra, del embargo comercial, de las malas condiciones atmosféricas en algunos años, de los shocks en los términos de intercambio y de las erradas políticas macroeconómicas.

Cuando el gobierno Chamorro asumió el poder en 1990, si bien lo hizo sin una estrategia definida de corto plazo para aliviar la pobreza, varios programas se iniciaron

¹⁸ Vos, Rob, and Johansson, Sara, The Macroeconomics of Aid in Nicaragua (Document prepared for SASDA). Final Report, August 1994.

¹⁹ El índice de pobreza se basó en la presencia de una o más de las siguientes condiciones: (i) calidad inadecuada de la construcción de la vivienda; (ii) hacinamiento de la vivienda, i.e., si cuatro o más personas dormían en el mismo cuarto; (iii) bajos niveles educacionales si hay al menos un niño en edad escolar no atendiendo la escuela; (iv) alta tasa de dependencia: dos o más individuos dependiendo económicamente de un jefe de familia que no logró completar la educación primaria.

entre 1990 y 1992.²⁰ Entre éstos se encuentran: (a) El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), orientado a prevenir un mayor deterioro de la ya precaria situación de los grupos más pobres de la sociedad; (b) El Fondo de Asistencia a los Sectores Oprimidos (FASO), para proveer alivio inmediato a grupos especiales como los desplazados y discapacitados; (c) El Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) del Ministerio de Economía, dirigido a fortalecer las microempresas urbanas en los sectores productivos y de servicios, particularmente las manejadas por mujeres y jóvenes; y (d) El Programa Nacional de Reconciliación y Rehabilitación, con el propósito de ayudar a grupos vulnerables de población en regiones afectadas por la guerra, a través de proyectos especiales que facilitarían la reinserción de estos grupos en la sociedad nicaragüense.

A partir de 1993, y ante la gravedad de la situación social prevaleciente, el Gobierno de Nicaragua creó el Ministerio de Acción Social (MAS) con el propósito de coordinar todo lo relativo a la implementación de la política social gubernamental. Así, el MAS en conjunto con el resto de instituciones del sector social elaboró a partir de fines de 1993 una propuesta de Agenda Social, que contempla un programa de reformas integrales del sector social. Los objetivos inmediatos de esta agenda son:²¹

- (i) Atender a la población categorizada como la más pobre y vulnerable, esto es, inter alia, la niñez en circunstancias especialmente difíciles, la que presenta algún grado de desnutrición, y la población discapacitada, desplazada y carente de servicios.
- (ii) Ser más eficientes y eficaces en la prestación de servicios básicos (salud, educación, infraestructura social, etc.).
- (iii) Apoyar a los sectores productivos que están marginados de los mecanismos formales del mercado (crédito, asistencia técnica, etc.).

Para la implementación de la Agenda Social se han definido cinco criterios estratégicos, a saber:

- (a) La Descentralización, depositando las decisiones y ejecuciones administrativas y financieras más cerca de la población afectada.
- (b) La Promoción y Participación Comunitaria, buscando soluciones conjuntas de manera que la Agenda Social sea definida por las propias comunidades.

²⁰ World Bank, op. cit.

²¹ Gabinete Social, República de Nicaragua, Agenda Social del Gobierno 1993-1996. Sept. 1993

- (c) La Coordinación de los servicios prestados, garantizando que el Estado actúe como coordinador, normador, facilitador y compensador entre acciones y actores.
- (d) La Focalización, para establecer prioridades en la población objetivo y las necesidades de esa población, asignando su espacio al sector privado.
- (e) La Rehabilitación y Reconstrucción de las capacidades físicas del área primaria en salud, educación y los centros de atención de menores.

La administración de la Agenda Social consiste en el establecimiento de metas que faciliten evaluar el progreso de la gestión sectorial en las diferentes áreas de incidencia de las instituciones que componen el sector social, considerando los recursos disponibles, tanto de origen interno como externo, para asegurar los máximos índices de cumplimiento en términos de sus objetivos y los criterios estratégicos establecidos para su implementación. Para llevar a cabo los objetivos y metas, se han establecido diversos Programas, a saber: Programa de Empleo Comunitario, Comités de Desarrollo, Programa Banco de Granos Básicos, Fondo Solidario para la Producción, y otros.²²

Dentro de las metas que se pretende alcanzar con la Agenda Social se encuentran, entre otras, las siguientes:

- (a) Generar empleo, temporal y permanente, de manera prioritaria en aquellas comunidades con mayor índice de extrema pobreza. En 1993 el programa cubrió a 127 municipios, con perspectivas de extenderse en 1994 a los 143 municipios del país.
- (b) Atender a 15,000 familias campesinas pobres, repatriadas, desplazadas y desmovilizadas de las zonas que fueron de conflicto bélico a través del programa de Banco de Granos Básicos.
- (c) Proteger la salud de 900,000 mujeres en edad fértil, a través de los programas de educación sexual y planificación familiar.
- (d) Potencializar la prevención de 20,000 embarazos de alto riesgo y las complicaciones del parto y puerperio, propiciando el crecimiento y desarrollo sano de unos 170,000 niños nacidos vivos.
- (e) Promover la mejoría de las condiciones nutricionales de la población, sobre todo de unos 600,000 niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición.

²² Ministerio de Acción Social, Memoria Institucional 1993. Managua, diciembre de 1993.

(f) Implementar un sistema no convencional que facilite el acceso al crédito a 28,000 productores urbanos y rurales. Asimismo, a través del Fondo Solidario para la Producción, beneficiar a 5,400 pequeños productores industriales.

Ahora bien, qué se puede decir acerca de la relación entre los lineamientos de la política social y la orientación de la ayuda externa durante el período analizado? Lo que se puede decir en este sentido es que durante la década del setenta la ayuda venía dirigida principalmente hacia proyectos específicos. En los 1980's la inversión en el sector social se hizo fundamentalmente con recursos presupuestarios internos, salvo en los primeros años de la década, cuando algunos de los programas de educación y salud, principalmente, se financiaron con ayuda externa. En lo que va de los 1990's existe una mayor identificación entre los lineamientos de la política social y la ayuda externa, ya que en gran medida dicha política es financiada con recursos de la cooperación internacional, como es el caso de programas como el FISE, el FASO, el PAMIC, el Programa Nacional de Reconciliación y Rehabilitación, etc. Como señalan Vos y Johansson (1994), "la inversión en infraestructura física, salud y educación es casi enteramente dependiente de la disponibilidad de recursos externos".

Este nexo entre las políticas y la ayuda trae a colación el tema de la condicionalidad y de las particularidades de la negociación de la ayuda, incluida la destinada a los sectores sociales. Desde 1991, gran parte de la ayuda obtenida ha sido para pagar los atrasos acumulados en los 1980's con organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial, y para contener la hiperinflación y garantizar la estabilidad del tipo de cambio, o sea, ha sido principalmente para apoyo de balanza de pagos. En las reuniones anuales del Grupo Consultivo para Nicaragua, donde se acuerdan los montos anuales de cooperación con el país, la comunidad de donantes --incluyendo a los organismos multilaterales-- ha venido condicionando fuertemente el otorgamiento de ayuda a la implementación de programas de estabilización y ajuste estructural acordados con el Fondo Monetario Internacional. Sin duda alguna, la ayuda ha jugado un rol crucial para la estabilización de la economía, pero no ha provisto el impulso que ésta última necesita para recuperarse del largo período de crisis en que se ha visto sumergida.

Las instituciones de la política social. Hasta 1979, en Nicaragua existían básicamente cuatro instituciones relacionadas con el área social: los Ministerios de Salud y Educación, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) y el Banco de la Vivienda de Nicaragua. Con la revolución sandinista, a partir de 1979 se agregaron --a los arriba mencionados--, el Ministerio de Bienestar Social (MIBIEN) y el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH). El Ministerio de Bienestar Social centró su actividad en la atención a los menores, para lo cual se crearon centros de reeducación infantil, comedores infantiles, guarderías infantiles, etc. Por su parte, con el MINVAH se definieron en tres los objetivos de la política de vivienda, a saber: reforma urbana, planificación y producción de viviendas (rural y urbana), y programas de emergencia para barrios marginados.

Con la agudización del conflicto militar y de la crisis económica, a mediados de la década de los ochenta se cerró el Ministerio de la Vivienda y se fusionaron el INSS y el MIBIEN, creándose el Instituto Nicaragüense de Seguridad y Bienestar Social (INSSBI). Con el cambio de Gobierno en 1990, se creó en noviembre de ese mismo año el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), y se agregó a partir de Enero de 1993 una nueva institución, el Ministerio de Acción Social (MAS), como el ente responsable de coordinar la política social del Gobierno.

Establecido por un período de cinco años, el FISE fue concebido como una institución orientada a atraer recursos externos y canalizarlos hacia las mayorías pobres durante el tiempo crítico en que el programa de estabilización y ajuste estructural estaría en efecto. La estrategia central fue la de crear empleos temporales --y aliviar así la grave situación de desempleo-- a través principalmente de la construcción y rehabilitación de infraestructura económica y social.²³ Durante su primer año de operaciones en 1991, el FISE realizó desembolsos por US\$13.4 millones (5% de la inversión total del país) con 324 proyectos ejecutados o en ejecución, proveyendo empleo temporal a 20,000 personas. Más de la mitad del dinero desembolsado (51.2%) fue para infraestructura económica (pavimentación de calles, drenajes, etc.); casi un tercio (31.8%) se destinó a infraestructura social (escuelas primarias, letrinas, etc.); un 13% correspondió a asistencia social (principalmente equipo educacional), y un 4% para reforestación y control de la erosión. Para fines de 1991 el FISE había asegurado en recursos externos US\$22.1 millones, de los cuales AID contribuiría con US\$17.8 millones, el BID otorgaría asistencia técnica no reembolsable por US\$3.9 millones, y el PNUD US\$0.4 millones para contratación de personal.²⁴

Durante sus tres primeros años de existencia (1991-1993), el FISE ha desembolsado cerca de US\$50 millones en más de 1,500 proyectos, generando 19,226 empleos/año, y beneficiando directamente a 1,756,324 personas. El 75% de la inversión fue orientada hacia los sectores de salud, educación, agua y saneamiento básico, habiendo rehabilitado el 40% de la infraestructura social en 141 de los 143 municipios del país.²⁵

Por lo que hace al Ministerio de Acción Social, este fue creado en enero de 1993²⁶ y de acuerdo al artículo 1 de su decreto creador, "tendrá como objetivo principal la coordinación de la política social del Gobierno, y de las acciones que de ella se derivan; así como su debido seguimiento y evaluación, a fin de lograr el mejoramiento de las

²³ Siri, Gabriel, *The Social Investment Funds in Latin America: A Critical Appraisal* (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua). April, 1992.

²⁴ Siri, Gabriel, *op. cit.*

²⁵ FISE, *Informe de los logros del FISE durante los cuatro años de gobierno de la Señora Presidenta Violeta Barrios de Chamorro*. Managua, marzo de 1994.

²⁶ Decreto No. 1-93

condiciones de vida de la población y la reducción de los niveles de pobreza". Asimismo, el artículo 5 faculta al MAS a promover iniciativas de cooperación externa hacia el logro de los objetivos de la política social, y coadyuvar en la canalización de los recursos así obtenidos. En su primer año de existencia, 1993, el MAS coordinó la ejecución de 17 proyectos financiados con ayuda externa, por un monto de US\$17.9 millones, de los cuales las donaciones representaron el 86% y los préstamos el 14%. Al finalizar el año sólo pudo ser desembolsado el 70% de lo asignado, evidenciándose así problemas de ejecución por parte del Ministerio, los que estuvieron influenciados tanto por factores internos, como por factores exógenos .

En lo pertinente a la integración de los programas de ayuda con los programas y entidades públicas del área social, debe señalarse que dicha integración fue efímera en la década del ochenta ya que prácticamente en los primeros años de dicha década fue cuando se impulsaron programas sociales con ayuda externa. En la década de los noventa esa integración parece ser más evidente, por cuanto la política social es en gran medida ejecutada gracias a la ayuda externa.

La evolución de la ayuda y del gasto social sectorial descritas en los dos últimos capítulos, significa que ha habido un impacto positivo, negativo o neutro en las condiciones sociales del país? Ha servido la ayuda y el gasto social para contener y/o disminuir los niveles de pobreza en Nicaragua? El comportamiento de la economía nicaragüense en las últimas dos décadas, ha neutralizado los efectos positivos esperados del gasto social? Con el propósito de tener una idea acerca de lo que ha pasado, en el capítulo siguiente se hace una descripción sobre la evolución que ha tenido la situación social en Nicaragua en los últimos veinte años.

V. EVOLUCION DE LA SITUACION SOCIAL

Durante la última década las condiciones socio-económicas de Nicaragua se han caracterizado por el estancamiento de la actividad económica, el crecimiento negativo del producto interno bruto, la caída vertiginosa de los salarios reales, el aumento del desempleo, el descenso de la capacidad productiva y el incremento dramático de la pobreza.

Este cuadro negativo ha contribuido para que Nicaragua ocupara en 1993 el lugar 111 (de 173 países) en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano, elaborado por las Naciones Unidas. En 1992, entre 160 países, Nicaragua ocupó la posición 97.²⁷

A continuación se presenta una síntesis sobre la evolución social en Nicaragua durante las dos últimas décadas, abordando aquellos indicadores que se han considerado más relevantes y para los cuales existía información disponible.

Población. La información sobre la situación demográfica en Nicaragua no es muy confiable. Las proyecciones de la población actual se basan en el último censo nacional llevado a cabo en 1971, y en dos encuestas demográficas realizadas, una en 1978 y la otra en 1985.²⁸ La tasa estimada de crecimiento anual de la población, de 3.4%, excede en mucho el 2.2% promedio existente en Latinoamérica y es a su vez mayor que el promedio centroamericano, que es de 2.9%. La población en 1992 se estimaba en 4.1 millones de habitantes, el doble de la existente dos décadas atrás, considerándose que aproximadamente el 44% de esa población es menor de 15 años de edad y el 63% es menor de 24 años.²⁹ Como puede verse, una población sumamente joven. Solamente el 2.4% es mayor de 64 años.

Pobreza. A fines de la década del setenta se consideraba que el 60% de la población nicaragüense era considerada como pobre, y apenas percibían el 18% del ingreso rural y el 20% del ingreso urbano.³⁰ Estos niveles de pobreza se incrementaron en la década del ochenta. Como puede verse en el cuadro No. 7, para 1985 el porcentaje de pobres había ascendido a 68.7%, en tanto que los no pobres representaban el 31.3%. Ya para 1990 los pobres constituían el 75% de la población total del país, y de éstos, se estimaba que el 42% estaba ubicado en el nivel de extrema pobreza.

²⁷ PNUD, Perfil del Desarrollo Humano en Nicaragua 1993. Mayo de 1993.

²⁸ 1978 Encuesta Demográfica de Nicaragua (EDENIC), y 1985 Encuesta Socio-Demográfica Nicaragüense (ESDENIC-85).

²⁹ Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), Compendio Estadístico 1987-1991.

³⁰ Secretaría de Planificación y Presupuesto, op. cit.

El incremento observado en los niveles de pobreza ha afectado tanto a la población urbana como a la rural, pero de manera más severa a esta última. En efecto, para 1990 el 85% de la población rural se clasificaba como viviendo en la pobreza, en tanto que en el área urbana dicho porcentaje ascendía a 60%. El incremento observado en la pobreza se ha debido principalmente a la caída que ha venido experimentando el ingreso per cápita desde finales de los años setenta. En 1982 el PIB per cápita era de US\$735, ya para 1990 había descendido a US\$430, estimándose que para 1993 disminuiría aún más, hasta colocarse alrededor de los US\$426, poniéndose así en evidencia la creciente dificultad de la población para poder satisfacer sus necesidades básicas.

Cuadro No. 7
Nicaragua: Niveles de Pobreza, Años seleccionados (Por Cientos)

Años	Niveles	1980	1985	1990
Población Total	Extrema Pobreza	34.7	37.7	42.0
	No Cubre lo básico	26.8	31.0	33.0
	No Pobres	38.5	31.3	25.0
Población Urbana	Extrema Pobreza	21.6	22.9	27.0
	No Cubre lo básico	24.0	32.6	33.0
	No Pobres	54.4	44.5	40.0
Población Rural	Extrema Pobreza	50.0	57.1	52.0
	No Cubre lo básico	30.0	28.9	33.0
	No Pobres	20.0	14.0	15.0

Fuente: FLACSO, Perfil estadístico centroamericano, 1993.

En la actualidad, la población económicamente activa está constituida por 1,440,000 personas, la tasa de sub-utilización global es del 54.3% y se necesitarían crear aproximadamente 782,000 nuevos puestos de trabajo para solucionar el problema del desempleo en el país.³¹

Con base en la encuesta socio-económica de 1985, el 34% de la población vivía hacinada, estimándose para 1991 un déficit de 500,000 viviendas. En este último año había también solamente un 56% de la población, servida con agua potable.

Los acontecimientos de los últimos años han ejercido una presión desintegradora sobre muchas familias, las que al dispersarse dejan a muchos niños en condiciones de abandono. Por otro lado, cada vez en mayor medida, las mujeres quedan como jefes

³¹ Gabinete Social, República de Nicaragua, Agenda Social del Gobierno 1993-1996. Sept. 1993.

de hogar, por abandono o muerte del esposo o amigo/compañero. No se conoce con exactitud la cifra de menores en circunstancias especialmente difíciles, pero para 1991 se estimaba que alrededor de 500,000 niños vivían en esas condiciones.³²

Por otro lado, la necesidad de apoyar a la economía familiar ha generado un aumento del número de adolescentes, hombres y mujeres, en el comercio ambulante y todo tipo de ocupaciones de la calle, facilitando las situaciones de riesgo, la delincuencia juvenil y la prostitución. Continúa aumentando el número de madres solteras, las deserciones escolares y la drogadicción entre los adolescentes.³³

Salud y Nutrición. De acuerdo con el Banco Mundial--a pesar de que el sistema de salud alcanza potencialmente al 70% de la población--, Nicaragua permanece en un estado de transición pre-epidemiológica, con alta mortalidad causada por enfermedades infecciosas y parasitarias, y con alta fertilidad.

La tasa de mortalidad general era en 1990 de 8.9 por cada mil habitantes, con la tasa más alta concentrada en infantes menores de un año (71/1000). Las enfermedades diarreicas son la principal causa de mortalidad, siguiéndole en orden de importancia las enfermedades perinatales, los accidentes y las enfermedades respiratorias.

Cuadro No. 8
Nicaragua: Indicadores de Salud y Nutrición, Años seleccionados

Indicadores	1970-1975	1980-1985	1985-1990	1990-1995*
Esperanza de Vida al Nacer en años	55.3	59.3	62.5	66.7
Tasa de Mortalidad Infantil por 1000 Nacidos Vivos	100	86	71	52
Tasa de Mortalidad General por 1000 Habitantes	12.7	10.4	8.9	6.8
Indicadores	1970	1980	1985	1993
Camas de Hospital por 100,000 Habitantes	236	167	131	119
Médicos por 100,000 Habitantes	47	44	41	69
Suministro de Calorías (promedio nacional) % necesidades mínimas diarias	110.3	95.1	108.5	82

Fuentes: (1) Gallardo, María E. y López, José R., Centroamérica: La crisis en cifras, IICA-FLACSO, 1986. (2) Ministerio de Salud, Plan Maestro de Salud, 1991-1995. (3) * World Population Prospects, The 1992 Revision, United Nations, N.Y., 1993.

³² UNICEF, Nicaragua: Desafíos y Opciones en un país de niños y mujeres, 1991.

³³ UNICEF, op. cit.

Aunque la mortalidad infantil ha venido decreciendo en las últimas dos décadas, de 100/1,000 nacidos vivos en 1970-1975, a 71/1,000 en 1985-1990, se considera que dicho descenso ha sido más bajo que en el resto de países del área. Las enfermedades diarreicas, las respiratorias y las perinatales se estima que constituyen cerca del 80% de todas las causas de muerte infantil.

En lo que respecta al número de médicos, se observa que la relación de médicos por cada 100,000 habitantes aumentó de manera importante entre 1985 y 1993, a pesar del incremento anual de 3.4% de la población. Esto se ha debido a la política expansiva que se siguió desde inicios de la década de los ochenta en relación al ingreso de estudiantes a las universidades, dándose una de las aperturas más importantes precisamente en la Facultad de Ciencias Médicas.³⁴

Por otro lado, y en contradicción con el incremento en el número de médicos, se observa que la relación camas de hospital/100,000 habitantes ha venido disminuyendo progresivamente en las últimas dos décadas. Esta situación se explica en buena medida por la falta de inversión que ha habido en este sector en los últimos 15 años como producto de los recortes en el gasto social derivados tanto del conflicto militar de los ochenta, como del ajuste estructural de los noventa.

La esperanza de vida al nacer ha mejorado, al haber pasado de 55.3 años en 1970/75 a 62.5 años en 1990.

En cuanto a Nutrición se refiere, cabe señalar el impacto que tiene sobre la situación nutricional la desigual distribución del ingreso. Enfrenta una aguda carencia nutricional, la población en extrema pobreza, la población en situación de pobreza y la población de ingresos bajos. La población de ingresos medios tiene una adecuada situación nutricional, mientras que la de ingresos medio altos y altos tienen una situación de sobrealimentación.

Según un estudio del Programa Mundial de Alimentos (PMA), del Programa Alimentario Nacional (PAN) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería,³⁵ el nicaragüense consume actualmente, en promedio, el 82% de las 2,200 calorías establecidas como mínimo al día para que el organismo humano pueda realizar cabalmente todas sus funciones. No obstante lo anterior, el estrato de población que vive en extrema pobreza en Nicaragua consume apenas 1,142 calorías. Lo anterior significa que se está consumiendo el 52% de lo mínimo recomendado para poder subsistir. La situación se agudiza aún más en

³⁴ Hasta 1979, el ingreso a la Facultad de Medicina estaba limitado a solamente 100 estudiantes por año. A partir de 1980/81, dicho ingreso se expandió, en promedio, a 500 estudiantes por año y la matrícula de 1991 fue de 1,331 estudiantes.

³⁵ Diario La Tribuna, "Subalimentación impacta en la niñez", Edición No. 329, del 2 de junio de 1994.

la población rural que vive en extrema pobreza, la que consume en promedio 836 calorías diarias, es decir, apenas el 38% del mínimo requerido.

La disminución en el consumo de calorías provoca desnutrición que desencadena otros trastornos de salud que pueden resultar irreversibles como retardo en talla y peso, la disminución de la capacidad de aprendizaje en los niños y del rendimiento laboral en los adultos. Esta situación nutricional está repercutiendo con mayor impacto en la niñez, que comenzó a disminuir en estatura, peso y desarrollo físico e intelectual por estas causas. Los efectos de la mala nutrición provocan que 18 de cada 100 niños en edad preescolar tengan un peso menor al establecido para su edad, y que 28 sufran de desnutrición crónica, que les produce disminución en la talla. Un niño de seis años con problemas de desnutrición mediría entre 80 y 90 centímetros, es decir, menos de los 107 a 110 centímetros de estatura que deben tener los niños debidamente alimentados.

Educación. La educación primaria en Nicaragua es libre y obligatoria, se ofrece en más de 4,700 escuelas y colegios, y existe en la actualidad un promedio de 33 alumnos por profesor.

Dado que en la década de los ochenta se siguió una política de expansión del libre acceso a la educación, la tasa de escolaridad pasó de 86% en 1979/80 a más del 100% en la actualidad. A pesar de esto último, un bajo porcentaje de nicaragüenses logra completar los estudios de educación primaria. La razón de lo anterior es que existen altas tasas de deserción y de repetición que hacen perder efectividad al sistema educativo y tienen un impacto negativo en el desarrollo del país.

En el caso de secundaria, la tasa de escolaridad es mucho menor que en primaria -- pues sólo alcanza actualmente al 43% de la población en edad escolar--, y los niveles de repetición son también menores. Sin embargo, las tasas de deserción son aún más elevadas que las de primaria. La matrícula en educación media supera los 200,000 estudiantes, los que están repartidos en un total de 546 colegios, la mayoría de ellos de carácter estatal. El número de alumnos por profesor (28) es el mismo que existía una década atrás, en 1985.

En lo pertinente a la educación universitaria, el enrolamiento alcanza a 39,000 estudiantes, lo que representa solamente el 9.4% de la población en edad universitaria. La relación alumnos-profesor ha caído de 24 en 1979/80 a 16 en 1993.

Cuadro No. 9
Nicaragua: Indicadores de Educación, Años seleccionados

CONCEPTO	1975	79/80	1985	1990	1993
A. POBLACION MATRICULADA (Miles)					
Pre-Escolar	9	18	63	63	80
Nivel Primario	342	411	528	633	737
Nivel Medio a\	80	111	134	177	215
Nivel Superior	19	35	29	22	39
TOTAL	449	575	755	895	1,071
B. PERSONAL DOCENTE (Miles)					
Pre-Escolar			2	2	3
Nivel Primario	9	11	15	19	22
Nivel Medio a\	2	4	5	5	8
Nivel Superior	1	1	2	1	2
TOTAL	12	16	24	27	35
C. ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA c\					
Pre-Escolar			686	978	1,403
Nivel Primario	2,297	3,455	4,102	4,030	4,732
Nivel Medio a\	258	295	430	320	546
Nivel Superior	6	6	14	5	8
TOTAL	2,561	3,756	5,232	5,333	6,689
D. TASA DE ESCOLARIDAD (%)					
Nivel Pre-Escolar		8.1	14.4	12.4	14.5
Nivel Primario	82.1	86.2	95.5	97.7	103.7
Nivel Medio a\	28.0	33.7	34.9	39.4	43.4
Nivel Superior	7.8	12.8	9.0	5.8	9.4
E. ALUMNOS POR PROFESOR					
Nivel Pre-Escolar			32	33	27
Nivel Primario	39	37	35	33	33
Nivel Medio a\	33	31	28	36	28
Nivel Superior	19	24	14	15	16
a\: Se incluye la educación secundaria, normal y técnica.					
b\: Los docentes de la UNA y del UPOLI son estimados.					
c\: Los centros educativos se refieren a la funcionalidad de los mismos y no a las edificaciones					

Fuente: Ministerio de Educación y Anuarios Estadísticos del INEC, varios números.

De acuerdo con un reciente estudio realizado para el Ministerio de Educación³⁶, el 30 y 20% de los alumnos de primer grado de primaria repiten y desertan, respectivamente,

³⁶ Research Triangle Institute, Nicaragua: Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar, marzo de 1994.

de la escuela. Para los años subsiguientes, estos porcentajes se sitúan entre el 15 y el 10%, en promedio. Esta situación ha tenido su impacto en la elevación de la tasa de analfabetismo, la que se considera actualmente superior al 20% de la población de 10 y más años. Esto significa un retroceso por cuanto para 1980 se había logrado reducir esta tasa al 12%.

Cuadro No. 10
Nicaragua: Tasas de Repetición y Deserción Escolar
1990/1992

Grado o Año	% de Repetición	% de Deserción
Primero	30	20
Segundo	15	5
Tercero	15	10
Cuarto	10	10
Quinto	10	10
Sexto	5	0
Primero	10	25
Segundo	10	15
Tercero	5	20
Cuarto	5	15
Quinto	0	0

Por otro lado, existe una elevada tasa de empirismo docente que en algunas regiones del país supera el 50% con los consiguientes efectos en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje.

En general, se considera que la educación en Nicaragua es pobre, lo cual es particularmente válido en el caso de la educación media y la universitaria. La ausencia de personal académico calificado, el deterioro de la planta física, la politización y cambios de programas en los años ochenta, la falta generalizada de textos, de laboratorios y de equipos, son --inter alia-- factores que han contribuido significativamente al deterioro progresivo de la educación en el país.

Vivienda y Desarrollo Urbano. Las condiciones habitacionales de Nicaragua para grandes sectores de la población, tanto de la parte urbana como rural, plantea un serio problema socio-económico que merece una delicada atención. La calidad de la vivienda y provisión de servicios en que la familia se desenvuelve deja mucho que desear. El índice de hacinamiento ha sufrido un desmejoramiento considerable observando una tendencia ascendente tanto en la zona rural como la urbana.

Luego del terremoto que destruyó la ciudad de Managua en 1972, resultaron dañadas más de 30,000 viviendas. Según estimaciones del Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC), para 1976 los requerimientos de vivienda ascendían a 197,000 unidades habitacionales. A partir de los años 80 la política de vivienda fue dirigida a resolver

prioritariamente el déficit de los centros productivos a nivel rural, los nuevos asentamientos generados por la guerra y el hacinamiento e inadecuada ubicación de familias a nivel urbano.

Si bien es cierto que se dió un incremento en la producción de viviendas en los primeros años de la década de los 80's, el esfuerzo inversionista realizado no alcanzó a cubrir ni el déficit que generaba el crecimiento vegetativo de la población. En la segunda parte de la década la inversión en este sector se estancó y la migración del campo a la ciudad se agudizó, de forma tal que el déficit habitacional acumulado a 1991 ascendía a 500,000 viviendas.

En una encuesta realizada por HABITAT-INIFOM³⁷ en 1991, se encontró que el 36.5% de las viviendas se encontraban en alto nivel de obsolescencia, las cuales ameritaban ser reemplazadas por unidades nuevas. Más del 15% se encontraban en lugares inadecuados, tales como sitios afectados por fallas sísmicas, inundaciones, altas pendientes, etcétera. El 45.3% de las viviendas requería reparación de paredes y el 52.8% reparación de techos.

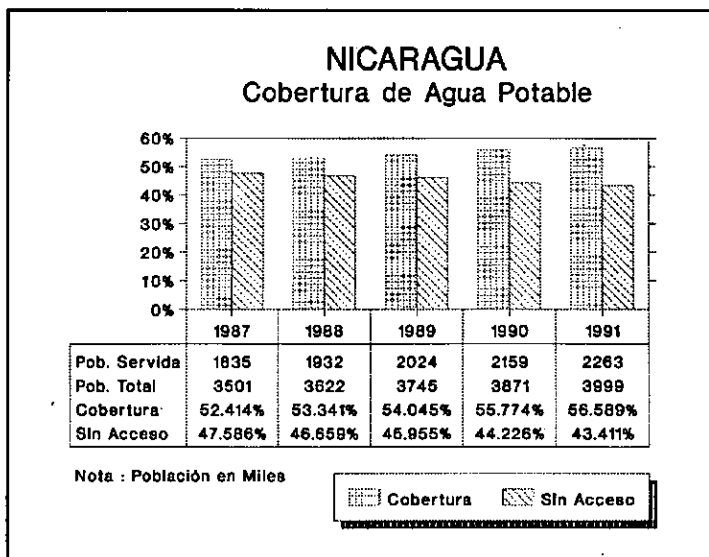
En cuanto a dotación de servicios básicos de la vivienda, se encontró que aproximadamente el 45% de la población no dispone de servicios de agua potable, el 80% no está cubierta por el servicio de aguas negras y un 35% no cuenta con servicios de energía eléctrica. La dotación de estos servicios se ha vuelto más crítica en vista que en los últimos años ha proliferado el asentamiento espontáneo de pobladores en terrenos sin ninguna infraestructura urbanística. Esta situación, junto a los incrementos de precio de las tarifas públicas, ha provocado que los pobladores se conecten ilegalmente a dichos servicios.

Aunado al déficit habitacional antes señalado, es necesario acumular a 1992 la demanda potencial de 25 mil unidades nuevas como consecuencia del crecimiento vegetativo de la población.

En resumen, se puede afirmar que actualmente la mayoría de las familias tiene dificultades para acceder a una solución habitacional debido a los bajos ingresos familiares. Los estratos que podrían tener capacidad de pago, ven obstaculizado el acceso por falta de mecanismos existentes en el país. En efecto, no existe actualmente financiamiento para vivienda en el sistema financiero, y apenas se están iniciando algunos proyectos gubernamentales para atender la vivienda de interés social.

³⁷ Sistema de Información Local de Vivienda y Asentamientos Humanos (SILVAH), para once cabeceras departamentales. INIFOM-HABITAT, 1991.

Agua Potable. En los últimos años, la población servida con agua potable ha venido incrementándose, de tal forma que del año 1987 al año 1991 el incremento fue del 23%. A pesar de este aumento en la población servida, aún persiste un alto déficit de la población que no tiene acceso al servicio de agua potable. En efecto, en la gráfica a la par puede notarse que el porcentaje de cobertura nacional se mantiene alrededor del 56%, en tanto que la población sin acceso a este servicio alcanza al 44% de la población del país. Estas cifras se tornarían más dramáticas si se considera que mucha de la población oficialmente registrada como cubierta, lo hace a través de fuentes públicas o privadas y no de un servicio domiciliario de calidad provisto por el Estado.



A mediados de 1992, en el sector urbano el servicio de agua abastecía al 79% de sus habitantes, lo que equivale a 2 millones de personas, de las cuales 980 mil no disponen de agua de manera permanente.³⁸ En el sector rural, con una población aproximada de 1.6 millones de habitantes, solamente el 21% de las personas tienen la posibilidad de encontrar agua limpia con acceso razonable, lo que equivale a 333 mil personas.³⁹

Qué conclusiones se pueden derivar de la evolución de la ayuda y del gasto social, versus la evolución de la situación social? En realidad, se puede afirmar que durante el período analizado la ayuda externa y el gasto social no contribuyeron de forma palpable a mejorar la situación social de los nicaragüenses, aunque sí se puede decir que contribuyeron a que dicha situación no sufriera un mayor deterioro. Se afirma lo anterior por cuanto --como se estableció en el Capítulo II-- en los últimos veinte años la ayuda social sólo representó el 11% de la ayuda total recibida por el país, aunque con diferencias importantes en los tres subperíodos analizados.

Por ejemplo, en 1973/1979, el 38.1% de la ayuda total fue destinada al sector social, ayuda que fue influenciada por las inversiones en vivienda y desarrollo urbano que se dieron luego del sismo que destruyó Managua en diciembre de 1972. En el período siguiente, 1980/1989, la ayuda social sólo significó el 8.9% de la ayuda total, a pesar

³⁸ Vargas, Oscar R., *Entre el Laberinto y la Esperanza* (Nicaragua 1990-1994). Managua, Ediciones Nicarao, diciembre, 1993.

³⁹ Vargas, Oscar R., *op. cit.*

del fuerte compromiso del gobierno sandinista con las reivindicaciones sociales de los nicaragüenses. El elevado gasto militar, los errores en materia de política económica y el corte de la ayuda por parte de algunos países occidentales y de los organismos multilaterales, jugaron un papel importante en esta situación. En el trienio 1990/1992, la ayuda social aumentó ligeramente su participación al alcanzar el 10% de la ayuda total. En este período se privilegió el pago de la deuda externa, la estabilización económica y el ajuste estructural. Si bien al país no le quedaba aparentemente otro camino más que este, la contrapartida fue un elevado costo social.

Por el lado del gasto social --como se establece en el Capítulo III--, éste mantuvo una tendencia creciente respecto al gasto total hasta 1975 (33%), ya que para 1978 había caído al 18% como resultado de la profundización del enfrentamiento contra el gobierno de la familia Somoza. Con la revolución de 1979 se expandió nuevamente, aunque comenzó otra vez su descenso a mediados de la década del ochenta a raíz del conflicto militar interno y del agravamiento de la crisis económica. Si bien a partir de 1989 se observa un repunte del gasto social, hasta alcanzar casi el 38% del gasto total en 1992, este incremento sólo sirvió para impedir el desplome del gasto social per cápita en términos reales, el que se reduce de 553.7 córdobas constantes en 1990 a 518.8 en 1993. Este último es muy inferior al gasto per cápita de una década atrás (1983), cuando fue de 1,052.6 córdobas, evidenciando un deterioro de 50.7% para la población.

VI. IMPACTO DE LA AYUDA EXTERNA EN EL GASTO SOCIAL.

En este capítulo se reportan los hallazgos más importantes encontrados en la aplicación del modelo de Gang y Khan (1991) al caso de Nicaragua, y desarrollado en el capítulo segundo de este documento. Dicho modelo permite indagar cuantitativamente cuáles han sido los impactos que la ayuda externa--donaciones y financiamiento concesional--ha tenido en el comportamiento de los distintos componentes de las finanzas públicas: impuestos, gasto corriente para fines sociales, gasto corriente para propósitos distintos de los sociales, e inversión pública. Nuevamente, por disponibilidad de información, dicho modelo⁴⁰ se aplicó solamente al comportamiento de las finanzas públicas del gobierno central (1960 - 1992). Como se argumentó antes la discusión del caso nicaragüense se hace en dos partes. El período pre-revolucionario (1960-1979), y el período que abarca de 1980-1992. En este último, se engloba tanto al gobierno sandinista como al gobierno de Violeta de Chamorro, que se inició en 1990. Esta periodización es fundamental porque representa dos regímenes políticos totalmente diferentes con cambios fundamentales en el manejo de la política económica así como del entorno internacional.

El primer período es uno caracterizado por la estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento, así como la liberalización casi total de todos los mercados. En contraste, la historia más reciente es una de desajustes macroeconómicos permanentes que condujeron incluso a una hiperinflación en la segunda mitad de la década pasada y a un estancamiento de la producción por más de trece años. Durante estos años la mayoría de mercados fueron controlados por el gobierno.

Impacto en las Finanzas Públicas: 1960-1979. Durante el período 1962 - 1979, los impuestos sirvieron no solamente para financiar el gasto corriente del gobierno (ya sea gasto civil o de operación, y gasto social) sino que permitieron financiar los programas de inversión pública. Esto se puede apreciar si se observan los cálculos de RH01 para ese período que se muestran en los cuadros 11, 12 y 13 de este documento. Como puede verse en el cuadro No. 11, tanto en términos per cápita como expresados como una proporción del PIB, los valores de RH01 --que mide la proporción de los impuestos que financian el consumo-- son significativos a menos del 1% y tienen un valor menor que la unidad (0.85 y 0.66 respectivamente, lo que significa que una fracción considerable de los impuestos (.15 y .34) fueron destinados al financiamiento de la inversión pública.

⁴⁰ Los resultados reportados son el producto de ecuaciones simultáneas estimadas iterativamente en tres etapas.

Cuadro No. 11
Nicaragua: Impacto de la Ayuda Externa

(CALCULOS EN TERMINOS PER CAPITA) PERIODO 1960-1979				
	PARAMETRO	t"	PROB.>t	SIGNIF.
BETA1	-19.85281	-2.512453	0.026	**
BETA2	0.831811	32.594536	0	***
BETA3	-326.4335	-2.446735	0.0324	**
BETA4	0.1538267	9.8708154	0	***
BETA5	-0.628244	-90.02185	0	***
BETA6	45.55213	102.71322	0	***
BETA7	45.071005	2.148854	0.0511	**
BETA8	1.0016711	612.19146	0	***
RHO1	0.848257	571.53139	0	***
RHO2	-0.419602	-3.577371	0.0034	***
RHO3	4.807309	3.492815	0.004	***
«***=0.10, ***=.05, ****=0.01, "NS"= MENOR DE .10»				

(CALCULOS COMO PORCIENTO DEL PIB) PERIODO 1960-1979				
	PARAMETRO	t"	PROB.>t	SIGNIF.
BETA1	-0.001274	-1.631218	0.1268	NS
BETA2	0.8323967	48.466495	0	***
BETA3	0.0180561	3.5687109	0.0044	***
BETA4	0.0458266	7.4330267	0	***
BETA5	-0.174035	-44.91497	0	***
BETA6	8.9547521	97.889018	0	***
BETA7	-0.006796	-3.8023	0.0022	***
BETA8	0.9994904	424.99923	0	***
RHO1	0.6637095	285.79471	0	***
RHO2	-0.417319	-3.025997	0.0097	***
RHO3	7.7578252	4.5939754	0.0005	***
«***=0.10, ***=.05, ****=0.01, "NS"= MENOR DE .10»				

Durante ese período los préstamos externos financiaron fundamentalmente la inversión pública. El parámetro RH02 --que mide la proporción de préstamos externos utilizados para financiar el consumo público-- tiene un valor negativo para el período 1960-1979. Este parámetro fue de -0.42, independiente de las series utilizadas y estadísticamente significativo a menos de 1%. Al ser RH02 negativo y menor que la unidad, significa que durante ese período los préstamos externos fueron contratados para la inversión. Las donaciones, que fueron de muy poca cuantía durante este lapso de tiempo, estuvieron destinadas a proyectos sociales (salud y educación). El parámetro RH03 --que mide la fracción de las donaciones utilizadas para el financiamiento del consumo público-- fue positivo y estadísticamente significativo.

Impacto en las Finanzas Públicas: 1980-1992. Por diversas razones explicadas en otra parte⁴¹, durante el episodio revolucionario y en los tres años siguientes, los impuestos recaudados por el gobierno central no lograron ni siquiera financiar el gasto público de consumo, y por lo tanto, ningún recurso interno fue destinado a la inversión pública. Esto se infiere del valor estimado para el parámetro RH01 para el período 1980-1992, el cual fue positivo (1.59 y 1.68) y mayor que la unidad, como se puede observar en el cuadro No. 12. Durante esos años, en una lógica sólo aparentemente contradictoria, las donaciones financiaron la inversión del gobierno y los préstamos permitieron el financiamiento del gasto. Esta situación sin duda alguna estuvo explicada por el tipo de recursos externos a los que tuvo acceso el gobierno de aquellos años: una gran cantidad de donaciones atadas a proyectos de inversión.

Cuadro No. 12
Nicaragua: Impacto de la Ayuda Externa

(CALCULOS EN TERMINOS PERCAPITA) - PERIODO 1980-1992				
	PARAMETRO	t'	PROB.>t	SIGNIF.
BETA1	17.181792	0.8355915	0.4276	NS
BETA2	0.8475609	30.792296	0	***
BETA3	35.822831	1.7731336	0.1266	NS
BETA4	-0.006229	-0.618137	0.5592	NS
BETA5	1.6648721	167.84025	0	***
BETA6	2.780975	115.41204	0	***
BETA7	66.921942	1.5641266	0.1564	NS
BETA8	0.0636958	2.187996	0.0601	*
RHO1	1.588058	270.04199	0	***
RHO2	0.2430428	0.7436582	0.4784	NS
RHO3	-2.936664	-3.857537	0.0048	***

⁴¹ Véase, "Evolución de la Ayuda Externa: 1960-1992", agosto 1993.

Cuadro No. 12 (cont.)
Nicaragua: Impacto de la Ayuda Externa

(CALCULOS COMO PORCIENTO DEL PIB) PERIODO 1980-1992				
	PARAMETRO	t"	PROB.>t	SIGNIF.
BETA1	0.00348	1.0297271	0.3333	NS
BETA2	0.7946505	38.440155	0	***
BETA3	0.0008163	0.2746897	0.7928	NS
BETA4	0.005227	0.6521941	0.5384	NS
BETA5	1.454753	172.90474	0	***
BETA6	2.1075233	85.542488	0	***
BETA7	0.0090001	1.2732649	0.2387	NS
BETA8	0.0652148	2.3740537	0.045	**
RHO1	1.6819979	225.02219	0	***
RHO2	0.9207871	2.6493972	0.0381	**
RHO3	-2.980759	-3.654845	0.0064	***
«***»=0.10, «**»=.05, «*»=0.01, "NS"= MENOR DE .10»				

Multiplicadores de Impacto de la Ayuda Externa: 1960-1979. Los multiplicadores de impacto de la ayuda externa resumen el papel que ésta ha jugado en el país y lógicamente, arrojan cifras totalmente coherentes con lo anterior. En efecto, durante el primer período las donaciones (ver cuadro 13) permitieron aumentar el gasto corriente del gobierno, pero especialmente el gasto corriente para otros fines distintos de lo social. El cuadro señalado muestra que el multiplicador de las donaciones en el gasto civil fue de 6.46 o 4.00--dependiendo si se mide como porcentaje del PIB o en términos del PIB per-cápita--mucho mayor que el impacto en el gasto social que solamente fue de 1.30 o 0.81, dependiendo de la base de medición. En contraposición a este aumento del gasto corriente, las donaciones en el período 1960-1979 no fueron fuentes para el aumento de la inversión pública, sino que al contrario tendieron a reducir las mismas, como se desprende del valor de su multiplicador (-6.75 o -3.81). Las donaciones, sin embargo, impactaron positivamente la recaudación fiscal.

Cuadro No. 13
Nicaragua: Impacto de la Ayuda Externa

MULTIPLICADORES: DONACIONES 1960-1979		
	% PIB	PER-CAPITA
G.SOCIAL	1.3002371	0.8085365
G.CIVIL	6.4575881	3.9987725
IMPUESTOS	20.350502	26.316945
INVERSION	-6.754381	-3.813671
MULTIPLICADORES: DONACIONES 1980-1992		
	% PIB	PER-CAPITA
G.SOCIAL	-0.612097	-0.447662
G.CIVIL	-2.368662	-2.489002
IMPUESTOS	5.7216508	6.4379203
INVERSION	0.2596044	0.250749

MULTIPLICADORES: DEUDA EXTERNA 1960-1979		
	% PIB	PER-CAPITA
G.SOCIAL	-0.069944	-0.070572
G.CIVIL	-0.347375	-0.349029
IMPUESTOS	-4.268113	-9.812596
INVERSION	1.4165971	1.4219741
MULTIPLICADORES: DEUDA EXTERNA 1980-1992		
	% PIB	PER-CAPITA
G.SOCIAL	0.1890832	0.0370492
G.CIVIL	0.7317039	0.2059936
IMPUESTOS	0.1138548	1.2379086
INVERSION	0.0051659	0.048215

Por otro lado, los préstamos externos en el período 1960-1979, como se señala en el tercer panel del cuadro 13, tendieron a reducir el gasto corriente, tanto civil (-0.34) como social (-0.07), y contrapesaron el esfuerzo fiscal (-4.27 o -9.81). El destino de los préstamos externos en ese período estuvo orientado al aumento de los gastos de capital o inversión pública (1.42).

Multiplicadores de Impacto de la Ayuda Externa: 1980-1992. En los casi tres quinquenios últimos (ver segundo panel del cuadro 13) el papel de las donaciones se

invirtió. Las donaciones financiaron la inversión, en una proporción más importante que la deuda (0.25 contra 0.005). Más aún, las donaciones permitieron disminuir el gasto corriente (civil y social), mientras los préstamos lo aumentaron.

Los resultados obtenidos, deben explicarse por la poca importancia de las donaciones en el régimen de Somoza, y al carácter de no-planeadas. Esto último significa que el gobierno no contaba para sus planes fiscales con las donaciones, sino que solamente con los recursos propios y la contratación de recursos externos prestados. En los últimos años, el poco acceso a recursos del mercado y de organismos multilaterales, por diversas razones, hizo que el gobierno tomara en cuenta en su política fiscal las donaciones como parte de los recursos para el gasto.

El análisis anterior recuerda lecciones básicas muy importantes: la ayuda externa, ya sea como donaciones o préstamos concesionales, en sí misma es neutra al tema del desarrollo económico, ya que sus impactos pueden ser positivos o negativos, dependiendo de la política que los gobiernos implementen. Los impactos, en términos de desarrollo económico tenderán a ser positivos en la medida en que la misma sea utilizada para la formación de capital, es decir, que la ayuda externa sirva para financiar inversión pública que contribuya a rentabilizar el capital privado, o bien sea utilizada para la formación de capital humano mediante el aumento del gasto público para fines sociales.

La otra lección, asociada a la anterior, es que la política fiscal que tiene que implementarse, es una que genere ahorro corriente del gobierno, para que tanto los recursos internos como los internacionales financien la inversión del gobierno. De otra manera, como se ha mostrado, indefectiblemente las diversas modalidades de recursos externos terminarán financiando el consumo del gobierno y no proyectos de inversión. Si no hay esfuerzos internos, la ayuda externa mantiene a los países hoy, pero no garantiza nada de su futuro.

VII. IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR SOCIAL.

Una vez mostrados en los tres capítulos anteriores, el comportamiento que el país ha tenido en el área social, y después de haber establecido--en el capítulo anterior--cuál ha sido el impacto que la ayuda externa ha tenido en el gasto y la inversión pública, en esta sección se desarrolla un modelo diseñado para comprender la relación entre gasto público y los resultados de los principales indicadores sociales. Como se explicó en el marco conceptual del capítulo segundo, estos resultados son determinante fundamentales del crecimiento económico.

Conceptualmente, el modelo es relativamente sencillo, y en eso consiste su fuerza explicativa. El mismo fue estimado para el período 1960-1992 por medio de ecuaciones simultáneas por el método de tres etapas. Las pruebas estadísticas, opuestas al modelo estimado en la sección precedente, no reportan un corte estructural, para ese lapso de tiempo.

El Modelo de lo Social. El modelo parte de que la tasa de mortalidad infantil (TMINF), se puede explicar--en línea con otros trabajos--como una función negativa tanto de las conexiones de agua potable per-cápita medidas en términos logarítmicos (LAGUAPC), como de un índice de educación primaria en la sociedad, medido como el logaritmo del número de estudiantes en primaria per-cápita (LAPRIPC).⁴² Los resultados de la estimaciones de esta ecuación son los siguientes:

$$(1) \quad TMINF = -0.0169845 - 0.0022038 * LAGUAPC - 0.0099665 * LAPRIPC$$

(-2.24) (-2.42) (-2.03)

$$R^2 = 0.482096$$

$$F = 13.03206$$

Los valores entre paréntesis son los resultados de las pruebas "t", para cada uno de los parámetros, y en la primera ecuación todos ellos son significativos a menos del 1%.

La tasa de mortalidad adulta, esto es de personas mayores a los cinco años (TMADU), fue explicada debido a la alta presencia de muertes por enfermedades infecto-contagiosas, también por el logaritmo de las conexiones de agua potable per-cápita (con signo negativo) y al logaritmo del número de consultas de salud per-cápita, LCONSUPC, también de esperarse con signo negativo. Los resultados son los siguientes:

⁴² También se utilizó como variable explicativa la vacunación del mismo período, y de períodos rezagados. Desarrollando diversos indicadores tomando diversas clases de vacunas, en el caso de Nicaragua esta variable nunca fue significativa.

$$(2) \quad \text{TMADU} = -0.0022611 - 0.0116970 * \text{LAGUAPC} - 0.0098337 * \text{LCONSUPC}$$

$$\quad \quad \quad (-0.15) \quad \quad (-2.40) \quad \quad (-4.49)$$

$$R^2 = 0.795$$

$$F = 54.29$$

Por su parte, las consultas de salud fueron explicadas como una función positiva del número de médicos y odontólogos per-cápita (LDOCPC), y el número de enfermeras también per-cápita (LNURPC), medidas ambas variables en términos logarítmicos:

$$(3) \quad \text{LCONSUPC} = 25.764102 + 1.5892132 * \text{LDOCPC} + 1.7306471 * \text{LNURPC}$$

$$\quad \quad \quad (6.09) \quad \quad (2.45) \quad \quad (4.25)$$

$$R^2 = 0.499$$

$$F = 13.98$$

Las vacunas de todo tipo (LVACUPC), aunque no tuvieron poder explicativo en los indicadores de resultados del sector social, conceptualmente no deben ser subestimadas. Las vacunas en términos logarítmicos fueron estimadas simplemente como una función del logaritmo del personal de salud per-cápita (LPERMEDPC), el cual es la suma de todo el personal médico y enfermeras:

$$(4) \quad \text{LVACUPC} = 18.993468 + 2.8063681 * \text{LPERMEDPC}$$

$$\quad \quad \quad (7.33) \quad \quad (7.69)$$

$$R^2 = 0.606$$

$$F = 44.607$$

El modelo se cierra explicando cómo el personal médico no es sino producto del logaritmo del gasto público en salud per-cápita, LGSSPC:

$$(5) \quad \text{LPERMEDPC} = -5.8248903 + 0.1339092 * \text{LGSSPC}$$

$$\quad \quad \quad (-28.38) \quad \quad (6.23)$$

$$R^2 = 0.487$$

$$F = 27.484$$

En conclusión, los principales indicadores sociales que miden los resultados de las políticas de salud, que son las tasas de mortalidad infantil y adulta, pueden ser explicados--en el caso de Nicaragua--por factores relacionados con problemas de asignación del gasto público para las áreas sociales, ya sea para fines de salud (personal médico y para-médico), para fines de educación (educación primaria), o bien asociado a infraestructura (agua potable).

Moviéndose al área de educación, la regresión siguiente muestra una explicación bastante plausible de la cantidad de alumnos de primaria per-cápita (APRIPC). Estos están explicados de una manera bastante robusta por la cantidad de profesores de primaria per-cápita (PPRIPC) y la población en edad de primaria (POBPRIPC), desde luego que ambas con signo positivo, tal como se muestra a continuación:

$$(6) \quad \text{APRIPC} = 0.0427879 + 18.816486 * \text{PPRIPC} + 0.1836174 * \text{POBPRIPC}$$

$$\qquad \qquad (1.50) \qquad \qquad (8.59) \qquad \qquad (1.34)$$

R²=0.593
F=20.389

La cantidad de estudiantes de secundaria per-cápita (ASECPC) se explicaron como una función directa del número de profesores de secundaria (PSECPC) y los alumnos de primaria de años anteriores:

$$(7) \quad \text{ASECPC} = -0.0513577 + 14.470789 * \text{PSECPC} + 0.4519304 * \text{APRIPC}$$

$$\qquad \qquad (-6.37) \qquad \qquad (3.56) \qquad \qquad (7.09)$$

R²=0.787
F=51.646

Nótese que las dos ecuaciones anteriores no pretenden ser estimaciones de la demanda por educación, sino que más bien deben ser interpretadas como estimaciones de la oferta potencial del sistema educativo del país.

La cantidad de profesores per-cápita (PROTOTPC) se calculó simplemente en función del gasto social en educación en términos per-cápita, (GSEPC):

$$(8) \quad \text{PROTOTPC} = 0.0046445 + 8.6822889 * \text{GSEPC}$$

$$\qquad \qquad (17.29) \qquad \qquad (5.64)$$

R²=0.475
F=26.242

La ecuación siguiente es una historia relacionada con el número de profesores de primaria per-cápita. Dicha variable se expresa como una función del número de profesores de secundaria y de educación universitaria (PSUPPC), y la misma puede ser interpretada como una función de competencia por recursos del sector público. De la misma se desprende que mientras los profesores de secundaria son un complemento de los de primaria, cada dólar destinado a la educación superior compite directamente con la educación primaria, como se desprende del signo negativo de la variable PSUPPC. De esa manera:

$$(9) \quad \text{PPRIPC} = 0.0004157 + 1.0597668 * \text{PSECPC} - 0.753416 * \text{PSUPPC} + 0.6957248 * \text{PPRIPC}(-1)$$

(2.27)	(7.48)	(-4.41)	(14.09)
--------	--------	---------	---------

R2= 0.932
 F= 123.320

Resumiendo, aparte de la cantidad de personas en edad escolar, que se determina por razones demográficas, los resultados en las condiciones educativas de Nicaragua, análogamente al caso de la salud analizado arriba, pueden ser explicados por un asunto de asignación del gasto público en dicha área.

Los resultados anteriores tienen implicaciones profundas y de largo plazo en torno al papel que la ayuda externa ha jugado en Nicaragua. En efecto, juntando los resultados de la sección anterior sobre el impacto que la ayuda externa ha tenido en el gasto social en ambos períodos, con las implicaciones que el gasto social tiene en los principales indicadores sociales del país, se puede concluir que la misma no ha contribuido de una manera clara a la formación de capital humano, el cual aparece como una variable clave en el desarrollo de los países pobres. Nuevamente, esto no debe interpretarse en el sentido de que la ayuda ha sido "mala", sino que las políticas que los diversos gobiernos ha adoptado no han sabido aprovechar la misma para tales fines.

A pesar de lo anterior, los hallazgos hechos en este trabajo pueden abrir una discusión importante sobre el tema de la condicionalidad de la ayuda externa de los países ricos a los países pobres, ya que si esos son los resultados, se podría iniciar una discusión en la cual la ayuda externa se condicione no sólo a una cierta ejecutoria macroeconómica, sino y tal vez más importante que ello, a una cierta estructura del gasto público en la cual se priorice de una manera abierta y clara los gastos en salud, educación e infraestructura, incluyendo agua potable.

VIII. LA ECONOMIA POLITICA DE LA AYUDA EXTERNA

Dados los resultados expuestos hasta aquí, en esta parte del trabajo se trata de elaborar una explicación del por qué las políticas públicas se han orientado en la dirección señalada. La ayuda externa puede provocar cambios en las instituciones--o arreglos entre el Estado y los grupos sociales, y de éstos entre sí, que podrían ser de gran trascendencia en el desarrollo económico de los países. Más aún, muchos de los resultados no deseados que se pueden observar en países como Nicaragua--que han recibido ayuda externa en cantidades significativas y por períodos prolongados--podrían quizás explicarse en buena medida por los cambios que produce en las instituciones la ayuda externa. En este trabajo se describen los principales canales a través de los cuales la ayuda externa puede transformar las sociedades, y cómo tales resultados a su vez pueden retroalimentar, en un círculo vicioso, las necesidades de ayuda externa.

La base para explicar adecuadamente este planteamiento requiere tener presente la identidad número cinco de la segunda parte de este documento. Para fines de facilitar su lectura, la misma se reproduce a continuación:

$$\dot{F}_X = (G + I_G + \dot{C}_{SP}) - (\dot{M} + \dot{B} + T)$$

Como se mencionó, esta expresión indica que cualquier aumento en el financiamiento externo (ayuda externa) le permite al país financiar o bien un aumento en el gasto o la inversión pública, o bien un aumento en el crédito del banco central al sistema financiero; o por otro lado, puede financiar una disminución en los impuestos, una caída en los bonos gubernamentales por parte del público, o una reducción en la cantidad de dinero de alto poder.

La Independencia del Estado. Una forma no contable de leer la identidad anterior--y que es la base del argumento que se desarrolla aquí--es que la ayuda externa le permite al Estado tener una mayor autonomía del sector privado de la sociedad, ya que permite que los gastos y la inversión pública, y el crédito al sistema financiero, puedan determinarse o fijarse por el Estado de forma independiente de los recursos provenientes del sector privado de la sociedad, ya sean estos impuestos tributarios, en calidad de señoría, o de bonos; en otras palabras, al suavizar la restricción financiera de la economía, la política macroeconómica podría fijarse sin atender las necesidades e intereses del sector privado de la misma:

Esta independencia de la economía privada de las fuentes de gastos del Estado, separa al mismo de la sociedad, convirtiéndolo en más fuerte y a la sociedad civil en más débil, y es esa debilidad de la sociedad civil la que provoca la necesidad de mayores recursos externos. Muchos mecanismos entran a funcionar para darle más fuerza al Estado y debilitar a la sociedad civil.

Impuestos y Arreglos Sociales. La imposición--o el proceso por el cual un grupo o la sociedad entrega una parte de su producto o ingreso a otro que rige la misma--está a la base de la formación y los orígenes del Estado. La forma en que esto ocurre puede ser obligada o voluntaria, dependiendo del tipo de Estado. En cualquiera de los casos, la imposición puede representar una disminución del ingreso en el corto plazo y de la riqueza en un marco intertemporal, y por lo tanto, constituye un proceso fundamental en cualquier tipo de sociedad.

En los Estados dictatoriales y arbitrarios el proceso de imposición se establece sin reglas del juego claras, y en los regímenes democráticos existen mecanismos muy claros sobre cómo establecer esos procesos.

Buena parte de la disposición a pagar tributos por parte de la sociedad no sólo se basa en los montos arrebatados por el Estado, sino que, con seguridad, en el destino o uso que el Estado da a tales recursos. Dicha disposición varía dependiendo del impacto en el ingreso o la riqueza que pueda provocar la tributación. La magnitud y signo de dicho impacto a su vez están determinados por los beneficios que pueda generar el gasto público en la producción de externalidades para la sociedad.

Si en los cálculos de los agentes privados--empresarios o trabajadores--el patrón de gasto-inversión pública versus la imposición produce externalidades negativas, estos desarrollan resistencia al pago de impuestos. Los gobiernos pueden recurrir en algunas etapas al señoriaje para tratar de esa forma de financiar su esquema de gastos e ingresos, lo que rápidamente se ha mostrado que colapsa.

Las economías externas pueden ser muchas y variadas. Economías externas que aumenten la riqueza, o economías externas que generen las condiciones en las cuales se puede desarrollar o lograr la riqueza. Los sectores más ricos pueden aceptar la tributación como un medio de comprar la estabilidad social y política de largo plazo, o por mercados más grandes. Otra posibilidad se encuentra relacionada con la eficiencia: la sociedad entera llega a comprender que mediante la tributación se pueden obtener economías externas imposibles de conseguir individualmente.

Un problema adicional es que a pesar de que una cierta estructura de impuestos y gastos genere economías externas para toda la sociedad, éstas no necesariamente son gozadas por todos por igual en la comunidad. Muchos conflictos sociales pueden ocurrir por la divergencia en la percepción y consecuencias reales de dichas externalidades que privilegian a unos más que a otros, y de ahí los procesos de continuas negociaciones y cabildeos que se observan en las sociedades democráticas, en cuanto al tipo de impuestos o la asignación y distribución del gasto público. Esta posibilidad garantiza que tecnócratas y burócratas no puedan decidir arbitrariamente los montos y usos de la imposición.

Las sociedades en las cuales se llega al convencimiento de que la tributación y el gasto público están produciendo tales economías externas, pueden ser sociedades democráticas. A su vez, en tales sociedades se desarrollan mecanismos de control para asegurar que dicho proceso ocurra recurrentemente. Estos mecanismos de control los constituyen la prensa, los sindicatos y asociaciones, el congreso, y las oficinas de contraloría. En cambio, en las sociedades en las cuales esto no ocurre no existen mecanismos más que los coercitivos.

En las sociedades democráticas este sistema está reforzado en el sistema de elecciones, en los cuales la acción colectiva de los votantes se organiza de alguna manera para expresar sus deseos y poder con el voto.

De esta manera, la definición de la imposición y del gasto público constituye la base del poder de cualquier sociedad. El poder absoluto lo constituye la absoluta posibilidad del Estado por definir ambas cosas. En los estados democráticos, se obliga a la búsqueda de un entendimiento entre Estado y sociedad sobre la imposición y el gasto público, entre los diversos grupos sociales que la componen. En la sociedad comunista, todos estos procesos son eliminados, y la dominación absoluta puede reinar, porque el Estado es el dueño de los medios de producción y define los montos y destinos de la tributación, directamente. Los mecanismos de solución a la reducción de la riqueza o la no creación de economías externas por parte del Estado, en esas sociedades, ha tomado otros rumbos como la súbita y violenta destrucción de tales regímenes.

Cambios Inducidos por la Ayuda. En la medida en que la ayuda externa suaviza la restricción presupuestaria y las fuentes de financiamiento de la economía privada, la ayuda independiza al Estado de la sociedad civil. En la medida que esto ocurre se podrían producir cambios de enorme trascendencia en la sociedad. Algunos de esos cambios pueden expresarse en la supremacía de los actores externos sobre los nacionales, en el reforzamiento del clientelismo político, en cambios en la estructura de poder burocrático, la ineficiencia en la inversión, el desarrollo de una cultura rentista, el desarrollo de un sistema poco transparente de las finanzas públicas, y las posibilidades de corrupción.

Actores Sociales Nacionales Menos Importantes. En la medida en que las fuentes nacionales se tornan menos importantes, en esa misma medida son los actores externos--organismos internacionales y gobiernos extranjeros--los agentes importantes a los cuales el Estado tiene que buscar como complacer, y son las prioridades de estos las que dominan. Así, una protesta de un gremio local, o una petición de otro grupo, pierde prioridad frente a una solicitud de un funcionario de baja categoría de cualquier organismo internacional. En otras palabras, los mecanismos de control social al Estado se diluyen, y son sustituidos por controles burocráticos llevados a cabo por los funcionarios de los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros. Este cambio de los controles sociales por los controles burocráticos, le imprime mucho poder a los funcionarios públicos, quienes en todos aquellos campos que no son sujetos del

auditoriaje externo, actúan con un alto grado de discrecionalidad y toman las decisiones que más les parece, sin tomar en cuenta al resto de la sociedad.

Cambios en las Entidades Gubernamentales. Como la ayuda externa se vuelve importante, el Estado genera una estructura en la cual se premian las habilidades diplomáticas y de cabildeo internacional, en contra de las habilidades y técnicas para enfrentar los problemas productivos del país, y de esa manera, el mejor funcionario es el que consigue más dinero internacional. Más importante aún, en esa dinámica la atención y el tiempo de las autoridades no son dedicados a los asuntos de política interna sino que dichas energías se centran en la consecución de los recursos externos. Otro impacto en las estructuras estatales, es que la ayuda al venir al gobierno, hace que los municipios y alcaldías pierdan su autonomía con respecto al mismo, pues este controla todos los recursos, limitando de esa manera el proceso de descentralización.

Poca Transparencia en el Presupuesto Público. En la mayoría de los países la ayuda externa no se refleja en el presupuesto de la nación, ni en los ingresos ni en los gastos, lo que ocasiona innumerables problemas. Entre estos se señala el de la imposibilidad de conocer el verdadero nivel de gastos, lo cual puede tener importantes consecuencias macroeconómicas. Son típicos, por esta falta de controles, los problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales, las que terminan duplicando sus funciones debido a la consecución de fondos externos.

Cientelismo Político. El control de los recursos por parte del Estado provoca un Estado artificialmente rico, el cual sin controles sociales, provoca la tentación de atraer clientes políticos para sus campañas. Tal parecen ser las experiencias de los llamados fondos sociales de emergencia.

Posibilidad de Malos Manejos. Un proceso de privatización--como el ocurrido en Nicaragua--en el contexto de ayuda externa excesiva, puede generar malos manejos por parte del estado. Ya que dicho proceso, en vez de hacerse como un medio de obtener recursos para financiar el gasto o la inversión, se utiliza como un medio de hacer favores políticos, en tanto que tales recursos no son necesarios porque son suministrados por la ayuda externa.

Ineficiencia en la Inversión. Una constante de los períodos de ayuda externa es el síndrome de la baja ejecución de los proyectos. Esto ocurre debido a que muchos de los proyectos no son derivados de las necesidades reales que se expresan en el mercado, sino que en muchos casos los mismos se formulan con el simple propósito de obtener los recursos externos. Esto genera un patrón de inversión y de estructura del capital, que fácilmente puede tener muy poco que ver con las necesidades de la sociedad.

Empresarios Rentistas y Subordinados. Los empresarios que se producen en un país con abundante y sostenida ayuda externa, cambian su cultura. La misma pasa de innovadora y tomadora de riesgos, a rentista y subordinada. Este proceso, de trascendental importancia en la economía, ocurre porque en este contexto los recursos para la producción y la inversión, provienen no del mercado financiero, sino de la misma ayuda externa que es controlada por el Estado. El caso extremo de este tipo de comportamiento lo constituyen las donaciones en especie, que sustituye directa o indirectamente la producción nacional, y genera una nueva capa empresarial de distribuidores y procesadores de la ayuda internacional en especie.

La ayuda externa, al alterar las relaciones entre el Estado y las clases en favor del primero, transforma la cultura de la sociedad, haciendo lucir las iniciativas individuales o de grupos disminuidas. Esto provoca a su vez que la lucha por el control del aparato gubernamental sea el fin último de la sociedad, desatendiendo así las actividades productivas del país.

IX. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

(1) Según la OCDE, los flujos de ayuda externa recibidos por Nicaragua y dirigidos a los sectores sociales ascendieron a US \$ 843.3 millones de dólares, durante el período 1973-1992. De ese total, la mayor parte (25%), se destinó a programas para atender emergencias y desastres naturales, siguiéndole en orden de importancia la ayuda dirigida a medio ambiente (16%), desarrollo rural (15%), salud (14%), educación (9%) y otros (12%). Asimismo, durante el período 1973-1992 Nicaragua contrató un monto total de ayuda que ascendió a US\$ 7,576.7 millones, de forma que la ayuda social correspondió al 11.1 % de dicho total.

(2) Por su parte, el 56.1% de la ayuda al sector social fue orientada a proyectos que tenían como objetivo la formación bruta de capital, mientras que el 5.5% fue en concepto de cooperación técnica y el 38.4% para otros fines, ajenos a los dos anteriores. La ayuda para formación bruta de capital vino dirigida en mayor parte al sector de medio ambiente, con un monto cercano a los US\$150 millones.

(3) En cuanto a las fuentes de la ayuda al sector social, cabe destacar que el principal donante durante el período 1973-1992 fueron los Estados Unidos con US\$322.4 millones, lo que representa el 38.2% del total de la ayuda. Le sigue en orden de importancia la ayuda suministrada por los países Nórdicos y Canadá, que representó el 26.8%, para un total de US\$226.2 millones y en tercer lugar, los organismos multilaterales -- financieros y de cooperación--, con un monto de US\$203.4 millones, o sea el 24%.

(4) En lo referente al gasto social, este pasó de representar el 3.7% del PIB en 1979, a ser de 6.7% en 1989 y a 9.1 % en 1991, relación que es más alta que la que tienen la mayoría de países centroamericanos. Sin embargo, esto no significa que Nicaragua se encuentre en una situación halagüeña en cuanto a condición socio-económica se refiere. En efecto, debido al estancamiento de la producción y al alto crecimiento de la población, el incremento observado sólo ha servido para impedir el desplome del gasto social per cápita en términos reales, el que se reduce de 553.7 córdobas constantes en 1990 a 518.8 en 1993. Por otro lado, el gasto per cápita real de 518.8 córdobas en 1993 es muy inferior al gasto per cápita de 1983, que fue de 1,052.6 córdobas, lo que representa un deterioro del 50.7% para la población.

(5) En términos reales per cápita, entre 1976 y 1985, el gasto en salud se incrementó en 26%, declinando sostenidamente durante el resto de la década hasta llegar a representar en 1991 un nivel un poco superior al de 1970. Por su parte, el gasto real per cápita en educación se incrementó en 24% entre 1976 y 1985, para luego descender en más de 60% para 1989. Para 1991, el gasto en educación permanecía

IX. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

(1) Según la OCDE, los flujos de ayuda externa recibidos por Nicaragua y dirigidos a los sectores sociales ascendieron a US \$ 843.3 millones de dólares, durante el período 1973-1992. De ese total, la mayor parte (25%), se destinó a programas para atender emergencias y desastres naturales, siguiéndole en orden de importancia la ayuda dirigida a medio ambiente (16%), desarrollo rural (15%), salud (14%), educación (9%) y otros (12%). Asimismo, durante el período 1973-1992 Nicaragua contrató un monto total de ayuda que ascendió a US\$ 7,576.7 millones, de forma que la ayuda social correspondió al 11.1 % de dicho total.

(2) Por su parte, el 56.1% de la ayuda al sector social fue orientada a proyectos que tenían como objetivo la formación bruta de capital, mientras que el 5.5% fue en concepto de cooperación técnica y el 38.4% para otros fines, ajenos a los dos anteriores. La ayuda para formación bruta de capital vino dirigida en mayor parte al sector de medio ambiente, con un monto cercano a los US\$150 millones.

(3) En cuanto a las fuentes de la ayuda al sector social, cabe destacar que el principal donante durante el período 1973-1992 fueron los Estados Unidos con US\$322.4 millones, lo que representa el 38.2% del total de la ayuda. Le sigue en orden de importancia la ayuda suministrada por los países Nórdicos y Canadá, que representó el 26.8%, para un total de US\$226.2 millones y en tercer lugar, los organismos multilaterales -- financieros y de cooperación--, con un monto de US\$203.4 millones, o sea el 24%.

(4) En lo referente al gasto social, este pasó de representar el 3.7% del PIB en 1979, a ser de 6.7% en 1989 y a 9.1 % en 1991, relación que es más alta que la que tienen la mayoría de países centroamericanos. Sin embargo, esto no significa que Nicaragua se encuentre en una situación halagüeña en cuanto a condición socio-económica se refiere. En efecto, debido al estancamiento de la producción y al alto crecimiento de la población, el incremento observado sólo ha servido para impedir el desplome del gasto social per cápita en términos reales, el que se reduce de 553.7 córdobas constantes en 1990 a 518.8 en 1993. Por otro lado, el gasto per cápita real de 518.8 córdobas en 1993 es muy inferior al gasto per cápita de 1983, que fue de 1,052.6 córdobas, lo que representa un deterioro del 50.7% para la población.

(5) En términos reales per cápita, entre 1976 y 1985, el gasto en salud se incrementó en 26%, declinando sostenidamente durante el resto de la década hasta llegar a representar en 1991 un nivel un poco superior al de 1970. Por su parte, el gasto real per cápita en educación se incrementó en 24% entre 1976 y 1985, para luego descender en más de 60% para 1989. Para 1991, el gasto en educación permanecía aún 30% por debajo del nivel per cápita alcanzado en 1970. En suma, el sector de

educación sufrió no sólo más que el sector salud en términos de los recortes en el gasto, sino que también más que el gasto gubernamental total. En cuanto al gasto en vivienda, este nunca fue significativo a nivel histórico, salvo entre 1973 y 1978 por el terremoto de Managua, período en el que representó en promedio el 7.2% del gasto gubernamental. En los últimos años ha sido inferior al 1%.

(6) Como producto de lo arriba expresado, y de la grave crisis económica de los últimos quince años, la evolución de la situación social de la población ha sido particularmente negativa. Para ilustrar lo anterior, considérense los siguientes indicadores. A fines de la década del setenta, se consideraba que el 60% de la población nicaragüense vivía en la pobreza; hoy, el 75% es considerado pobre. En 1982 el PIB per cápita era de US \$ 735, estimándose en US\$430 para 1993, poniéndose así en evidencia la creciente dificultad de la población para poder satisfacer sus necesidades básicas. De acuerdo con cifras oficiales, la tasa de sub-utilización global de la fuerza de trabajo es del 54.3% y se necesitarían crear aproximadamente 782,000 nuevos puestos de trabajo para solucionar el problema del desempleo en el país. El déficit actual de viviendas se estima en 500,000 y solamente el 56% de la población tiene acceso al agua potable.

En lo que respecta a salud y nutrición, aunque la mortalidad infantil ha decrecido, de 100/1,000 nacidos vivos en 1970-1975, a 71/1,000 en 1985-1990, se considera que dicho descenso ha sido más bajo que en el resto de países del área. Por otro lado, y en contradicción con el incremento en el número de médicos, la relación camas de hospital/100,000 habitantes ha venido disminuyendo en las últimas dos décadas. La esperanza de vida al nacer ha mejorado, al pasar de 55.3 años en 1970/75 a 62.5 años en 1990. Según estudios realizados, el nicaragüense consume actualmente, en promedio, el 82% de las 2,200 calorías establecidas como mínimo al día para que el organismo humano pueda realizar cabalmente todas sus funciones. No obstante lo anterior, el estrato de población que vive en extrema pobreza en Nicaragua consume apenas 1,142 calorías, o sea, el 52% de lo mínimo recomendado para poder subsistir. La situación se agudiza aún más en la población rural que vive en extrema pobreza, la que consume en promedio 836 calorías diarias, es decir, apenas el 38% del mínimo requerido.

En materia de educación, un bajo porcentaje de nicaragüenses logra completar los estudios de educación primaria. La razón es que existen altas tasas de deserción y de repetición que hacen perder efectividad al sistema educativo y tienen un impacto negativo en el desarrollo del país. En el caso de secundaria, las tasas de deserción son aún más elevadas que las de primaria.

(7) En cuanto a los hallazgos más importantes de la aplicación del modelo de Gang y Khan (1991) al caso de Nicaragua, se puede decir que durante el período 1962 - 1979, los impuestos sirvieron no solamente para financiar el gasto corriente del gobierno, sino que también permitieron financiar los programas de inversión pública. Durante ese mismo período los préstamos externos financiaron fundamentalmente la inversión

pública, en tanto que las donaciones estuvieron destinadas a proyectos sociales (salud y educación).

En el período 1980-1992, los impuestos no lograron ni siquiera financiar el gasto público de consumo. Durante esos años, en una lógica sólo aparentemente contradictoria, las donaciones financiaron la inversión del gobierno y los préstamos permitieron el financiamiento del gasto. Esta situación, sin duda alguna, estuvo explicada por el tipo recursos externos a los que tuvo acceso el gobierno de aquellos años: una gran cantidad de donaciones atadas a proyectos de inversión.

(8) Los multiplicadores de impacto de la ayuda externa resumen el papel que ésta ha jugado en el país y lógicamente, arrojan cifras totalmente coherentes con lo anterior. En efecto, durante el período 1960-1979, las donaciones permitieron aumentar el gasto corriente del gobierno, especialmente el gasto corriente para otros fines distintos de lo social. Por otro lado, los préstamos externos en ese mismo período tendieron a reducir el gasto corriente, tanto civil como social, y contrapesaron el esfuerzo fiscal. El destino de los préstamos externos estuvo orientado al aumento de los gastos de capital o inversión pública.

En los casi tres quinquenios últimos (1980-1992), el papel de las donaciones se invirtió. Las donaciones financiaron la inversión, en una proporción más importante que la deuda (0.25 contra 0.005). Más aún, permitieron disminuir el gasto corriente (civil y social), mientras los préstamos lo aumentaron. Estos resultados deben explicarse por la poca importancia de las donaciones en el régimen de Somoza, y al carácter que tenían las mismas de no-planeadas. En los últimos años, el poco acceso a recursos del mercado y de organismos multilaterales, por diversas razones, hizo que el gobierno tomara en cuenta en su política fiscal las donaciones como parte de los recursos para el gasto.

(9) En lo pertinente al modelo diseñado para comprender la relación entre gasto público y los resultados de los principales indicadores sociales, se puede afirmar que los principales indicadores sociales que miden los resultados de las políticas de salud, que son las tasas de mortalidad infantil y adulta, pueden ser explicados--en el caso de Nicaragua--por factores relacionados con problemas de asignación del gasto público para las áreas sociales, ya sea para fines de salud (personal médico y para-médico), para fines de educación (educación primaria), o bien asociado a infraestructura (agua potable).

Por su parte, en el área de educación, los resultados en las condiciones educativas de Nicaragua, análogamente al caso de la salud analizado arriba, pueden ser explicados por un asunto de asignación del gasto público en dicha área.

(10) La ayuda externa puede provocar cambios en las instituciones--o arreglos entre el Estado y los grupos sociales, y de éstos entre sí, que podrían ser de gran trascendencia en el desarrollo económico de los países. Más aún, muchos de los

resultados no deseados que se pueden observar en países como Nicaragua--que han recibido ayuda externa en cantidades significativas y por períodos prolongados--podrían quizás explicarse en buena medida por los cambios que produce en las instituciones la ayuda externa. Existen un buen número de canales a través de los cuales la ayuda externa puede transformar las sociedades y retroalimentar, en un círculo vicioso, las necesidades de ayuda externa.

La ayuda externa puede permitirle al Estado tener una mayor autonomía del sector privado de la sociedad, ya que al suavizar la restricción financiera de la economía, la política macroeconómica podría fijarse sin atender las necesidades e intereses de dicho sector, lo que convierte al Estado en más fuerte y a la sociedad civil en más débil, y es esa debilidad de la sociedad civil la que provoca la necesidad de mayores recursos externos. En la medida que esto ocurre se podrían producir cambios de enorme trascendencia en la sociedad, cambios que podrían expresarse en la supremacía de los actores externos sobre los nacionales, en el reforzamiento del clientelismo político, en cambios en la estructura de poder burocrático, la ineficiencia en la inversión, el desarrollo de una cultura rentista, el desarrollo de un sistema poco transparente de las finanzas públicas, y las posibilidades de corrupción.

(11) Como ejemplo de esos cambios que podrían darse cabe destacar los controles burocráticos llevados a cabo por los funcionarios de los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros; la premiación en el Estado de las habilidades diplomáticas y de cabildeo internacional, en contra de las habilidades y técnicas para enfrentar los problemas productivos del país; la pérdida de autonomía de los municipios y alcaldías, limitando el proceso de descentralización; la poca transparencia en el manejo del presupuesto público, desconociéndose los niveles reales de ingresos y gastos; uso de los recursos para fomentar el clientelismo político; posibilidad de malos manejos en los procesos de privatización, ya que dichos procesos, en vez de hacerse como un medio de obtener recursos para financiar el gasto o la inversión, se utilizan para hacer favores políticos, en tanto que tales recursos no son necesarios porque son suministrados por la ayuda externa; ineficiencia en la inversión, al darse una baja ejecución de los proyectos; creación de empresarios rentistas y subordinados ya que como los recursos para la producción y la inversión provienen de la ayuda externa que es controlada por el Estado, se genera una nueva capa empresarial de distribuidores y procesadores de la ayuda internacional en especie; y finalmente, la ayuda externa, al alterar las relaciones entre el Estado y las clases en favor del primero, puede transformar la cultura de la sociedad, provocando que la lucha por el control del aparato gubernamental sea el fin último de la sociedad; desatendiendo así las actividades productivas del país.

Lecciones y Recomendaciones

Una de las lecciones básicas que se derivan de este trabajo es que la ayuda externa, ya sea como donaciones o préstamos concesionales, en sí misma es neutra al tema del desarrollo económico, ya que sus impactos pueden ser positivos o negativos, dependiendo de la política que los gobiernos implementen. Los impactos, en términos de desarrollo económico, tenderán a ser positivos en la medida en que la misma sea utilizada para la formación de capital, o bien sea utilizada para la formación de capital humano mediante el aumento del gasto público para fines sociales.

La otra lección, es que la política fiscal que tiene que implementarse es una que genere ahorro corriente del gobierno, para que tanto los recursos internos como los internacionales financien la inversión del gobierno. De otra manera, como se ha mostrado, las diversas modalidades de recursos externos terminarán financiando el consumo del gobierno y no proyectos de inversión. Si no hay esfuerzos internos, la ayuda externa mantiene a los países hoy, pero no garantiza nada de su futuro.

Los resultados anteriores tienen implicaciones profundas y de largo plazo en torno al papel que la ayuda externa ha jugado en Nicaragua. En efecto, considerando el impacto que la ayuda externa ha tenido en el gasto social en ambos períodos (1960-1979, y 1980-1992), y las implicaciones que el gasto social tiene en los principales indicadores sociales del país, se puede concluir que dicha ayuda no ha contribuido de una manera clara a la formación de capital humano, el cual aparece como una variable clave en el desarrollo de los países pobres.

A pesar de lo anterior, los hallazgos hechos en este trabajo pueden abrir una discusión importante sobre el tema de la condicionalidad de la ayuda externa de los países ricos a los países pobres, ya que si esos son los resultados, se podría iniciar una discusión en la cual la ayuda externa se condicione no sólo a una cierta ejecutoria macroeconómica, sino y tal vez más importante que ello, a una cierta estructura del gasto público en la cual se priorice de una manera abierta y clara los gastos en salud, educación e infraestructura, incluyendo agua potable.

No obstante, quedaría por ver para el futuro si esto es factible de hacerse, tomando en cuenta los cambios que períodos prolongados de importantes flujos de ayuda han producido en las instituciones y en la cultura de la sociedad, como ha sido la experiencia de Nicaragua.

X. BIBLIOGRAFIA

1. Aschauer, D., (1989a), "Is Public Expenditure Productive?" Journal of Monetary Economics, 23, No. 2, March.
2. Aschauer, D., (1989b), "Does Public Capital Crowd Out Public Capital?" Journal of Monetary Economics, 24, No. 2, September
3. Barro, Robert, "Government Expending in a Simple Model of Endogenous Growth", Journal of Political Economy, Vol. 98, No 5, 1990.
4. Behar, Jaime and Lundahl, Mats, "Now's the Time: An Evaluation of the Swedish Development Cooperation with Nicaragua". August 1994.
5. De Franco, Mario A. y Sevilla, Rolando, "Nicaragua: Evolución de la Ayuda Externa 1960-1992". Managua, Diciembre 1993.
6. Decreto No. 1-93.
7. Diario La Tribuna, edición No.329, del 2 de junio de 1994.
8. Dornbusch, R, (1988), "Purchasing Power Parity", en Exchange Rates and Inflation, Cambridge, Mass. The MIT Press.
9. Edwards Sebastian (1989), "Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries". Cambridge, Mass. MIT Press.
10. FLACSO, "Perfil estadístico centroamericano, 1993".
11. Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), "Informe sobre logros del FISE durante los cuatro años de gobierno de la Señora Presidenta Violeta Barrios de Chamorro". Managua, marzo de 1994.
12. Gallardo, María E. y López, José R., "Centroamérica: La crisis en cifras", IICA-FLACSO, San José, Costa Rica, 1986.
13. Gang, I.N. and H.A. Khan, "Foreign Aid, Taxes and Public Investment", The Journal of Development Economics, Vol. 34 (1991) pp. 355-369
14. Harberger, Arnold (1986), "Economics Adjustment and the Real Exchange Rate", en Edwards, S, y L. Ahmed editores, Economics Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries. University of Chicago Press.

15. Heller, P.S. "A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation". American Economic Review, Vol. 65 (1975) Pag. 429-445.
16. Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC). Encuesta Demográfica de Nicaragua (EDENIC), 1978.
17. INEC, Anuarios Estadísticos, 1965 a 1986.
18. INEC y Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP). Encuesta Socio-Demográfica Nicaragüense (ESDENIC-85)
19. INIFOM-HABITAT, Sistema de Información Local de Vivienda y Asentamientos Humanos (SILVAH), para once cabeceras departamentales. 1991.
20. Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), Compendio Estadístico 1987-1991.
21. Lynde, C. y Richmond, J. (1992), "The Role of Public Capital in Production", The Review of Economic and Statistics, Vol. LXXIV, No, 1, February.
22. Ministerio de Acción Social, Memoria Institucional 1993. Managua, Dic. 1993.
23. Ministerio de Salud, Plan Maestro de Salud, 1991-1995.
24. Morsley, P., J. Hudson and S. Horrell, "Aid, The Public Sector and the Market in Less Developed Countries". Economic Journal, Vol. 97 (1987). pp. 616-641.
25. Morrison, C. y Schwartz, A. (1992), "State Infraestructure and Productive Performance", NBER, Working Papers No 3981, January 1992.
26. Munnell, A. (1990), "How Does Public Infraestructure Affect Regional Economic Performance?" En Munnell, A. (Editor), Is There a Shortfall in Public Capital Investment?, Federal Reserve Bank of Boston, 1990.
27. Olivas, Francisco A., La Política del Gasto Público Social y las Medidas de Estabilización en Nicaragua, Banco Central de Nicaragua, Dirección General de Desarrollo, 1994.
28. PNUD, Perfil del Desarrollo Humano en Nicaragua 1993. Mayo de 1993.
29. República de Nicaragua, Gabinete Social. Agenda Social del Gobierno 1993-1996. Managua, septiembre de 1993.

30. Research Triangle Institute, Nicaragua: Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar, Marzo de 1994.
31. Romer Paul, "Endogenous Technological Change" Journal of Political Economy, Vol, 98, No 5, 1990.
32. Sánchez Fabio "El Papel del Capital Público en la Producción, la Inversión y el Crecimiento Económico en Colombia", Archivos de Macroeconomía, Departamento de Planeación Nacional, República de Colombia, 1993.
33. Secretaría de Planificación y Presupuesto, Diez años de Revolución, Dirección de Información y Prensa de la Presidencia. Julio de 1989.
34. Siri, Gabriel, The Social Investment Funds in Latin America: A Critical Appraisal (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua). April 1992.
35. UNICEF, Nicaragua: Desafíos y Opciones en un país de niños y mujeres, 1991.
36. United Nations, World Population Prospects, The 1992 Revision, N.Y.,1993.
37. Vargas, Oscar R., Entre el laberinto y la esperanza (Nicaragua 1990-1994). Managua, Ediciones Nicarao, Diciembre 1993.
38. Vos, Rob and Johansson, Sara, The Macroeconomics of Aid in Nicaragua. Final Report, August 1994.
39. World Bank, Republic of Nicaragua: Review of Social Sector Issues, Report No. 10671-NI, February 1993.

NICARAGUA: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA POR SECTOR 1973-1992
(Miles de Dólares)

Sector	1973-79	1980-89	1990-92	TOTAL
AGRICULTURA FORESTACION Y PESCA	17,377.0	303,203.6	118,665.2	439,245.8
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	25,000.0	47,539.2		
MANUFACTURAS		35,370.0	12,913.1	48,283.1
ENERGIA	74,146.4	74,907.4	43,609.0	192,662.8
CONSTRUCCION		126.8		126.8
COMERCIO Y TURISMO		4,628.0	126.0	4,754.0
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	63,063.7	75,076.2	47,213.7	185,353.6
FINANZAS Y NEGOCIOS	17,570.5	32,400.5	3,529.9	53,500.9
SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS	175,984.4	370,869.6	296,476.9	843,330.9
PROG. PUBLICOS NO SOCIALES	61,823.2	125,057.0	452,132.6	639,012.8
NO ASIGNABLE POR SECTOR	33,388.3	136,420.5	371,100.4	540,909.2
TOTAL	468,353.5	1,205,598.8	1,345,766.8	3,019,719.1

FUENTE: OECD CALCULOS DE FEDESARROLLO

NICARAGUA: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA POR SECTOR 1973-1992 PERCAPITA

SECTOR	1973-79	1980-89	1990-92
AGRICULTURA FORESTACION Y PESCA	2,482.4	2,943.7	3,708.3
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	25,000.0	3,656.9	
MANUFACTURAS		1,263.2	717.4
ENERGIA	24,715.5	3,567.0	5,451.1
CONSTRUCCION		63.4	
COMERCIO Y TURISMO		356.0	126.0
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	10,510.6	2,502.5	3,631.8
FINANZAS Y NEGOCIOS	4,392.6	4,628.6	882.5
SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS	4,172.1	1,359.6	4,738.0
PROGRAMAS PUBLICOS NO SOCIALES	3,591.5	1,296.7	2,623.7
NO ASIGNABLE POR SECTOR	11,129.4	5,246.9	18,555.0
TOTAL	5,782.1	1,957.1	5,298.3

FUENTE: OECD CALCULOS DE FEDESARROLLO

NICARAGUA
AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS POR SUBSECTOR 1973-1992
(Miles de Dólares)

SUBSECTOR	1973-79	1980-89	1990-92	TOTAL	PARTICIP %
EDUCACION	30,344.50	18,468.30	28,584.00	77,396.80	9.18%
SALUD	29,731.30	54,542.00	34,390.90	118,664.20	14.07%
VIVIENDA Y DESAROLLO URBANO	45,000.00	23,769.40	7,944.10	76,713.50	9.10%
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	29,900.00	24,755.20	80,298.20	134,953.40	16.00%
PROGRAMAS RURALES	17,426.50	43,253.50	66,653.10	127,333.10	15.10%
AYUDA ALIMENTARIA	12,915.80	68,634.40	9,769.70	91,319.90	10.83%
DESASTRES Y EMERGENCIAS	10,666.30	134,432.90	63,479.50	208,578.70	24.73%
OTROS PROGRAMAS SOCIALES		3,013.90	5,357.60	8,371.50	0.99%
TOTAL PROGRAMAS SOCIALES	175,984.40	370,869.60	296,477.10	843,331.10	100.00%

FUENTE: OECD CALCULOS DE FEDESARROLLO

NICARAGUA
FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS
POR SUBSECTOR PERCAPITA 1973-1992

SUBSECTOR	1973-79	1980-89	1990-92	TOTAL
EDUCACION	3,034.40	376.90	1,242.80	943.90
SALUD	4,247.30	839.10	1,146.40	1,163.40
VIVIENDA Y DESAROLLO URBANO	11,250.00	1,980.80	1,134.90	3,335.40
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	9,966.70	1,031.50	5,353.20	3,213.20
PROGRAMAS RURALES	8,713.30	1,663.60	6,665.30	3,350.90
AYUDA ALIMENTARIA	1,435.10	2,451.20	1,953.90	2,174.30
DESASTRES Y EMERGENCIAS	761.90	1,977.00	4,534.20	2,172.70
OTROS PROGRAMAS SOCIALES		215.30	595.30	364.00
TOTAL PROGRAMAS SOCIALES	3,591.50	1,296.70	2,623.70	1,882.40

FUENTE: OECD CALCULOS DE FEDESARROLLO

NICARAGUA
FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS POR DONANTE Y SUBSECTOR 1973-1992
(Miles de Dólares)

SUBSECTOR	ESTADOS UNIDOS	PAISES NORDICOS Y CANADA	EUROPA CENTRAL Y OCCIDENTAL	JAPON	SUBTOTAL BILATERAL	MULTILATERAL	TOTAL
EDUCACION							
73-79	7,500.00	1,976.50	29.00		9,505.50	20,839.00	30,344.50
80-89	104.00	14,188.30	4,176.00		18,468.30		18,468.30
90-92	3,700.00	21,386.10	2,732.30	765.60	28,584.00		28,584.00
SALUD							
73-79	8,000.00	249.20	1,482.10		9,731.30	20,000.00	29,731.30
80-89	163.00	41,153.90	10,538.00		51,854.90	2,687.10	54,542.00
90-92	6,600.00	12,368.00	6,204.20	9,218.60	34,390.80		34,390.80
VIVIENDA Y DESAROLLO URBANO							
73-79	45,000.00				45,000.00		45,000.00
80-89		1,629.42	140.00		1,769.42	22,000.00	23,769.42
90-92		2,024.61		5,919.49	7,944.10		7,944.10
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE							
73-79					0.00	29,900.00	29,900.00
80-89		16,863.40	4,191.80		21,055.20	3,700.00	24,755.20
90-92	8,000.00	14,037.00	8,080.40	3,180.70	33,298.10	47,000.00	80,298.10
PROGRAMAS RURALES							
73-79	14,000.00				14,000.00	3,426.50	17,426.50
80-89	15,000.00	6,742.80	10,920.70		32,663.50	10,590.00	43,253.50
90-92	55,900.00	4,588.20	6,164.90		66,653.10		66,653.10
AYUDA ALIMENTARIA							
73-79	5,656.00	1,001.00	1,206.72		7,863.72	5,052.08	12,915.80
80-89	15,630.00	9,579.56	5,758.74		30,968.30	37,666.13	68,634.43
90-92	6,910.00	2,530.00	329.65		9,769.65		9,769.65
DESASTRES Y EMERGENCIAS							
73-79		9,004.16	1,325.10	337.00	10,666.26		10,666.26
80-89	69,799.00	60,252.17	3,800.69	44.18	133,896.04	536.85	134,432.89
90-92	59,717.00	2,992.12	359.96	410.41	63,479.49		63,479.49
OTROS PROGRAMAS SOCIALES							
73-79							
80-89		3,013.90			3,013.90		3,013.90
90-92	700.00	1,018.40	3,501.20	137.90	5,357.50		5,357.50
SUBTOTAL DE PROGRAMAS SOCIALES							
73-79	80,156.00	12,230.86	4,042.92	337.00	96,766.78	79,217.58	175,984.36
80-89	100,696.00	153,423.45	39,525.93	44.18	293,689.56	77,180.08	370,869.64
90-92	141,527.00	60,944.43	27,372.61	19,632.70	249,476.74	47,000.00	296,476.74
TOTAL	322,379.0	226,598.7	70,941.5	20,013.9	639,933.1	203,397.7	843,330.7

FUENTE: OECD CALCULOS DE FEDESARROLLO

NICARAGUA
FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS
(Miles de Dólares)

TIPO	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	PROGRAMAS RURALES	OTROS PROGRAMAS SOCIALES	SUBTOTAL	AYUDA ALIMENTARIA	DESASTRES Y EMERGENCIAS	GRAN TOTAL GENERAL
FORMACION BRUTA DE CAPITAL										
1973-79	29,476.50	26,731.30	45,000.00	29,900.00	17,426.50		148,534.30			148,534.30
1980-89	10,269.30	38,110.90	23,657.80	19,385.70	40,273.30	665.50	132,362.50			132,362.50
1990-92	15,009.00	27,877.70	5,919.50	79,945.60	62,300.40	1,367.90	192,420.10			192,420.10
NO FORMACION DE BRUTA DE CAPITAL										
1973-79		3,000.00					3,000.00			3,000.00
1980-89	1,085.60	6,516.20	111.70	3,123.60	1,572.20	690.00	13,099.30			13,099.30
1990-92	389.20	4,281.00			209.90	3,206.20	8,086.30			8,086.30
COOPERACION TECNICA										
1973-79	868.00						868.00			868.00
1980-89	7,113.30	9,914.90		2,245.90	1,408.00	1,658.40	22,340.50			22,340.50
1990-92	13,185.80	2,232.20	2,024.60	352.60	4,142.80	783.50	22,721.50			22,721.50
NO ASIGNABLE POR SECTOR										
1973-79								12,915.80	10,666.30	23,582.10
1980-89								68,634.40	134,432.90	203,067.30
1990-92								9,769.70	63,479.50	73,249.20
TOTAL	77,396.7	118,664.2	76,713.6	134,953.4	127,333.1	8,371.5	543,432.5	91,319.9	208,578.7	843,331.1
1973-79	30,344.50	29,731.30	45,000.00	29,900.00	17,426.50	0.00	152,402.30	12,915.80	10,666.30	175,984.40
1980-89	18,468.20	54,542.00	23,769.50	24,755.20	43,253.50	3,013.90	167,802.30	68,634.40	134,432.90	370,869.60
1990-92	28,584.00	34,390.90	7,944.10	80,298.20	66,653.10	5,357.60	223,227.90	9,769.70	63,479.50	296,477.10

FUENTE: OECD CALCULOS DE FEDESARROLLO

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960-1992

CONCEPTO	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
MILLONES DE CORDOBAS DE 1980								
Gasto Total del Gob. Central	1,289.9	1,241.4	1,464.0	1,436.3	1,643.7	1,620.6	1,720.2	1,822.7
Total Gasto social	242.9	255.8	302.9	323.9	385.9	383.2	360.9	414.4
Educacion	171.9	178.8	210.3	230.4	280.2	265.8	272.4	322.8
Salud	71.0	77.0	92.6	93.5	105.7	117.4	88.5	71.3
Vivienda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.2
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.1
PARTICIPACION PORCENTUAL								
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	18.83	20.61	20.69	22.55	23.48	23.65	20.98	22.74
Educacion	13.33	14.41	14.36	16.04	17.05	16.40	15.84	17.71
Salud	5.51	6.20	6.33	6.51	6.43	7.24	5.15	3.91
Vivienda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.67
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.44

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960-1992

CONCEPTO	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
MILLONES DE CORDOBAS DE 1980									
Gasto Total del Gob. Central	1,566.6	1,702.9	1,871.1	2,162.8	2,537.0	3,027.7	4,086.3	4,104.0	3,927.0
Total Gasto social	408.7	546.9	456.8	480.9	561.9	783.5	1,071.4	1,350.1	1,206.5
Educacion	322.8	349.2	343.5	358.9	419.9	408.6	475.6	542.3	585.8
Salud	85.8	197.7	68.2	80.1	82.9	104.3	148.5	134.3	138.2
Vivienda	0.0	0.0	8.7	8.8	21.0	102.4	364.4	612.3	426.3
Otros	0.0	0.0	36.4	33.1	38.1	168.3	82.9	61.2	56.2
PARTICIPACION PORCENTUAL									
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	26.09	32.12	24.41	22.23	22.15	25.88	26.22	32.90	30.72
Educacion	20.61	20.50	18.36	16.59	16.55	13.50	11.64	13.21	14.92
Salud	5.48	11.61	3.65	3.70	3.27	3.44	3.63	3.27	3.52
Vivienda	0.00	0.00	0.46	0.41	0.83	3.38	8.92	14.92	10.86
Otros	0.00	0.00	1.95	1.53	1.50	5.56	2.03	1.49	1.43

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960-1992

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
MILLONES DE CORDOBAS DE 1980									
Gasto Total del Gob. Central	5,087.2	5,132.6	3,409.0	6,483.0	7,289.1	9,094.7	14,470.0	14,786.3	14,578.9
Total Gasto social	1,027.1	945.0	0.0	0.0	2,113.0	2,172.0	3,218.8	2,842.7	2,809.0
Educacion	662.0	533.6	0.0	0.0	943.0	992.7	1,816.3	1,112.8	1,273.9
Salud	180.5	135.5	0.0	0.0	965.5	974.4	1,089.2	1,099.9	1,284.8
Vivienda	97.2	170.3	0.0	0.0	204.5	204.9	313.3	630.0	250.3
Otros	87.4	105.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PARTICIPACION PORCENTUAL									
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	20.19	18.41	0.00	0.00	28.99	23.88	22.24	19.23	19.27
Educacion	13.01	10.40	0.00	0.00	12.94	10.91	12.55	7.53	8.74
Salud	3.55	2.64	0.00	0.00	13.25	10.71	7.53	7.44	8.81
Vivienda	1.91	3.32	0.00	0.00	2.81	2.25	2.17	4.26	1.72
Otros	1.72	2.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960-1992

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
MILLONES DE CORDOBAS DE 1980							
Gasto Total del Gob. Central	13,762.7	11,264.0	8,839.7	5,491.6	6,479.5	5,663.4	5,549.7
Total Gasto social	2,844.1	2,386.1	1,608.5	1,350.9	2,033.9	2,017.1	2,095.3
Educacion	1,254.0	1,168.7	659.9	500.0	943.3	955.4	991.2
Salud	1,456.5	1,085.2	808.6	722.9	924.3	833.5	903.9
Vivienda	133.6	132.1	0.0	2.3	0.0	15.7	52.9
Otros	0.0	0.0	140.0	125.7	166.3	212.6	147.2
PARTICIPACION PORCENTUAL							
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	20.67	21.18	18.20	24.60	31.39	35.62	37.75
Educacion	9.11	10.38	7.47	9.11	14.56	16.87	39.85
Salud	10.58	9.63	9.15	13.16	14.26	14.72	36.34
Vivienda	0.97	1.17	0.00	0.04	0.00	0.28	2.13
Otros	0.00	0.00	1.58	2.29	2.57	3.75	5.92

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960 - 1992

CONCEPTO	1960 1/	1961	1962	1963	1964	1965	1966
MILLONES DE CORDOBAS							
Gasto Total del Gob. Central	272.4	259.6	309.8	333.5	396.5	448.7	551.9
Total Gasto social	51.3	53.5	64.1	75.2	93.1	106.1	115.8
Educacion	36.3	37.4	44.5	53.5	67.6	73.6	87.4
Salud	15.0	16.1	19.6	21.7	25.5	32.5	28.4
Vivienda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PARTICIPACION PORCENTUAL							
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	18.83	20.61	20.69	22.55	23.48	23.65	20.98
Educacion	13.33	14.41	14.36	16.04	17.05	16.40	15.84
Salud	5.51	6.20	6.33	6.51	6.43	7.24	5.15
Vivienda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente : Cuentas Nacionales - BCN.

1/: Millones de Cordobas Viejos

2/: Millones de Cordobas Nuevos

3/: Millones de Cordobas Oro

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960 - 1992

CONCEPTO	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
----------	------	------	------	------	------	------	------

MILLONES DE CORDOBAS

Gasto Total del Gob. Central	610.9	556.6	599.4	688.6	837.0	918.4	1,268.6
Total Gasto social	138.9	145.2	192.5	168.1	186.1	203.4	328.3
Educacion	108.2	114.7	122.9	126.4	138.9	152.0	171.2
Salud	23.9	30.5	69.6	25.1	31.0	30.0	43.7
Vivienda	4.1	0.0	0.0	3.2	3.4	7.6	42.9
Otros	2.7	0.0	0.0	13.4	12.8	13.8	70.5

PARTICIPACION PORCENTUAL

Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	22.74	26.09	32.12	24.41	22.23	22.15	25.88
Educacion	17.71	20.61	20.50	18.36	16.59	16.55	13.50
Salud	3.91	5.48	11.61	3.65	3.70	3.27	3.44
Vivienda	0.67	0.00	0.00	0.46	0.41	0.83	3.38
Otros	0.44	0.00	0.00	1.95	1.53	1.50	5.56

Fuente : Cuentas Nacionales - BCN.

1/: Millones de Cordobas Viejos

2/: Millones de Cordobas Nuevos

3/: Millones de Cordobas Oro

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960 - 1992

CONCEPTO	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
MILLONES DE CORDOBAS							
Gasto Total del Gob. Central	2,030.9	2,105.4	2,179.5	3,077.8	3,182.2	2,901.1	6,483.0
Total Gasto social	532.5	692.6	669.6	621.4	585.9	0.0	0.0
Educacion	236.4	278.2	325.1	400.5	330.8		
Salud	73.8	68.9	76.7	109.2	84.0		
Vivienda	181.1	314.1	236.6	58.8	105.6		
Otros	41.2	31.4	31.2	52.9	65.5		
PARTICIPACION PORCENTUAL							
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	26.22	32.90	30.72	20.19	18.41		
Educacion	11.64	13.21	14.92	13.01	10.40		
Salud	3.63	3.27	3.52	3.55	2.64		
Vivienda	8.92	14.92	10.86	1.91	3.32		
Otros	2.03	1.49	1.43	1.72	2.06		

Fuente : Cuentas Nacionales - BCN.

1/: Millones de Cordobas Viejos

2/: Millones de Cordobas Nuevos

3/: Millones de Cordobas Oro

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960 - 1992

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MILLONES DE CORDOBAS							
Gasto Total del Gob. Central	8,411.7	11,108.7	20,084.3	26,896.3	64,221.8	217,768.5	1,016,954.0
Total Gasto social	2,438.4	2,653.0	4,467.7	5,170.9	12,374.0	45,002.7	215,422.0
Educacion	1,088.2	1,212.5	2,521.0	2,024.2	5,611.6	19,841.7	105,513.0
Salud	1,114.2	1,190.2	1,511.8	2,000.8	5,659.6	23,046.7	97,979.0
Vivienda	236.0	250.3	434.9	1,145.9	1,102.8	2,114.3	11,930.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PARTICIPACION PORCENTUAL							
Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	28.99	23.88	22.24	19.23	19.27	20.67	21.18
Educacion	12.94	10.91	12.55	7.53	8.74	9.11	10.38
Salud	13.25	10.71	7.53	7.44	8.81	10.58	9.63
Vivienda	2.81	2.25	2.17	4.26	1.72	0.97	1.17
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente : Cuentas Nacionales - BCN.

1/: Millones de Cordobas Viejos

2/: Millones de Cordobas Nuevos

3/: Millones de Cordobas Oro

NICARAGUA
GASTO FISCAL SOCIAL
Y SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1960 - 1992

CONCEPTO	1988 2/	1989	1990 3/	1991	1992
----------	---------	------	---------	------	------

MILLONES DE CORDOBAS

Gasto Total del Gob. Central	148,467.0	4,575,833.0	545.4	2,134.1	2,589.6
Total Gasto social	27,016.0	1,125,619.0	171.2	760.1	977.7
Educacion	11,084.0	416,653.0	79.4	360.0	462.5
Salud	13,580.0	602,335.0	77.8	314.1	421.8
Vivienda	0.0	1,926.0	0.0	5.9	24.7
Otros	2,352.0	104,705.0	14.0	80.1	68.7

PARTICIPACION PORCENTUAL

Gasto Total del Gob. Central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total Gasto social	18.20	24.60	31.39	35.62	37.75
Educacion	7.47	9.11	14.56	16.87	17.86
Salud	9.15	13.16	14.26	14.72	16.29
Vivienda	0.00	0.04	0.00	0.28	0.95
Otros	1.58	2.29	2.57	3.75	2.65

Fuente : Cuentas Nacionales - BCN.

1/: Millones de Cordobas Viejos

2/: Millones de Cordobas Nuevos

3/: Millones de Cordobas Oro

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE EDUCACION

CONCEPTO	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
A. POBLACION EN EDAD								
2. Primaria (7 a 12 años)	288,898	296,890	305,338	314,628	324,649	335,274	346,915	354,504
3. Media a\ (13 a 17 años) ^{a\}	209,120	217,459	226,407	235,829	245,762	256,239	267,507	280,741
4. Superior (18 a 22 años) ^{e\}	152,025	157,171	162,429	167,981	173,846	180,046	186,607	196,489
B. POBLACION MATRICULADA								
Nivel Primario ^{d\}	215,794	228,261	257,436	265,802	278,752	295,433	309,313	314,425
Nivel Medio ^{a\}	27,021	29,642	34,165	40,188	45,624	51,383	54,690	61,084
Nivel Superior	3,343	4,056	4,840	5,689	7,779	9,401	9,516	12,344
TOTAL	246,158	261,959	296,441	311,679	332,155	356,217	373,519	387,853
C. PERSONAL DOCENTE								
Nivel Primario ^{d\}	6,224	6,927	7,437	7,429	7,540	7,645	8,053	8,139
Nivel Medio ^{a\}	1,701	1,878	1,659	1,746	1,950	1,979	2,108	1,916
Nivel Superior	435	458	610	588	577	582	680	668
TOTAL	8,360	9,263	9,706	9,763	10,067	10,206	10,841	10,723
D. ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA ^{c\}								
Nivel Primario ^{d\}	2,190	2,238	2,316	2,233	2,114	2,068	2,151	2,129
Nivel Medio ^{a\}	134	146	161	195	208	220	231	229
Nivel Superior	5	5	5	5	5	5	5	6
TOTAL	2,329	2,389	2,482	2,433	2,327	2,293	2,387	2,364
E. TASA DE ESCOLARIDAD (%)								
Nivel Primario	74.7	76.9	84.3	84.5	85.9	88.1	89.2	88.7
Nivel Medio ^{a\}	12.9	13.6	15.1	17.0	18.6	20.1	20.4	21.8
Nivel Superior	2.2	2.6	3.0	3.4	4.5	5.2	5.1	6.3
F. ALUMNOS POR PROFESOR								
Nivel Primario	35	33	35	36	37	39	38	39
Nivel Medio ^{a\}	16	16	21	23	23	26	26	32
Nivel Superior	8	9	8	10	13	16	14	18

FUENTE : Ministerio de Educación e INEC.

a\ : Se incluye la educación secundaria, normal y técnica.

b\ : Los docentes de la UNA y del UPOLI son estimados.

c\ : Los centros educativos se refieren a la funcionalidad de los centros y no a las edificaciones.

d\ : Incluye Pre-escolar hasta 1972

e\ : De 19 a 24 años hasta 1972

f\ : De 13 a 18 años hasta 1972

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE EDUCACION

CONCEPTO	1973	1974	1975	1976	1977	1978	79/80
A. POBLACION EN EDAD							
2. Primaria (7 a 12 años)	392,600	404,400	416,200	427,200	439,300	451,400	477,111
3. Media a\ (13 a 17 años) fl	268,800	277,100	286,300	294,200	302,300	310,500	328,254
4. Superior (18 a 22 años) el	222,800	231,600	239,300	245,600	251,100	256,700	271,106
B. POBLACION MATRICULADA							
	1						
Nivel Primario dl	318,887	324,579	341,533	362,103	378,943	369,640	411,315
Nivel Medio a\	63,177	71,044	80,202	89,823	105,429	98,793	110,726
Nivel Superior	11,420	15,910	18,628	21,252	24,302	23,302	34,710
TOTAL	393,484	411,533	440,363	473,178	508,674	491,735	556,751
C. PERSONAL DOCENTE							
Nivel Primario dl	7,914	8,494	8,817	9,486	9,759	9,986	11,044
Nivel Medio a\	2,014	2,226	2,455	2,549	2,954	2,720	3,532
Nivel Superior	540	762	989	1,043	1,291	1,503	1,456
TOTAL	10,468	11,482	12,261	13,078	14,004	14,209	16,032
D. ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA c\							
Nivel Primario dl	2,152	2,247	2,297	2,389	2,334	2,402	3,455
Nivel Medio a\	202	234	258	243	275	279	295
Nivel Superior	6	6	6	6	6	9	6
TOTAL	2,360	2,487	2,561	2,638	2,615	2,690	3,756
E. TASA DE ESCOLARIDAD (%)							
Nivel Primario	81.2	80.3	82.1	84.8	86.3	81.9	86.2
Nivel Medio a\	23.5	25.6	28.0	30.5	34.9	31.8	33.7
Nivel Superior	5.1	6.9	7.8	8.7	9.7	9.1	12.8
F. ALUMNOS POR PROFESOR							
Nivel Primario	40	38	39	38	39	37	37
Nivel Medio a\	31	32	33	35	36	36	31
Nivel Superior	21	21	19	20	19	16	24

FUENTE : Ministerio de Educación e INEC.

a\ : Se incluye la educación secundaria, normal y técnica.

b\ : Los docentes de la UNA y del UPOLI son estimados.

c\ : Los centros educativos se refieren a la funcionalidad de los centros y no a las edificaciones.

d\ : Incluye Pre-escolar hasta 1972

e\ : De 19 a 24 años hasta 1972

f\ : De 13 a 18 años hasta 1972

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE EDUCACION

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
A. POBLACION EN EDAD							
2. Primaria (7 a 12 años)	491,471	506,261	521,499	537,195	553,365	571,111	589,429
3. Media a) (13 a 17 años) ^{fl}	338,891	349,874	361,212	372,916	385,002	397,144	409,672
4. Superior (18 a 22 años) ^{el}	280,391	289,994	299,927	310,200	320,824	332,234	343,247
B. POBLACION MATRICULADA							
Nivel Primario ^{dl}	472,167	509,240	536,656	534,317	528,430	563,928	590,006
Nivel Medio a)	139,743	139,957	158,215	161,845	134,447	144,126	156,099
Nivel Superior	34,710	33,585	35,585	33,062	29,001	26,775	26,878
TOTAL	646,620	682,782	730,456	729,224	691,878	734,829	772,983
C. PERSONAL DOCENTE							
Nivel Primario ^{dl}	12,289	12,580	13,637	14,433	15,273	17,383	18,317
Nivel Medio a)	4,221	4,103	5,027	5,410	4,778	5,373	5,449
Nivel Superior	2,018	2,486	2,666	2,527	2,127	1,919	1,930
TOTAL	18,528	19,169	21,330	22,370	22,178	24,675	25,696
D. ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA ^{cl}							
Nivel Primario ^{dl}	4,423	4,056	5,221	4,652	4,102	3,659	3,797
Nivel Medio a)	337	385	381	467	430	325	358
Nivel Superior	6	14	15	15	14	15	14
TOTAL	4,766	4,455	5,617	5,134	4,546	3,999	4,169
E. TASA DE ESCOLARIDAD (%)							
Nivel Primario	96.1	100.6	102.9	99.5	95.5	98.7	100.1
Nivel Medio a)	41.2	40.0	43.8	43.4	34.9	36.3	38.1
Nivel Superior	12.4	11.6	11.9	10.7	9.0	8.1	7.8
F. ALUMNOS POR PROFESOR							
Nivel Primario	38	40	39	37	35	32	32
Nivel Medio a)	33	34	31	30	28	27	29
Nivel Superior	17	14	13	13	14	14	14

FUENTE : Ministerio de Educación e INEC.

a) : Se incluye la educación secundaria, normal y técnica.

bl : Los docentes de la UNA y del UPOLI son estimados.

cl : Los centros educativos se refieren a la funcionalidad de los centros y no a las edificaciones.

dl : Incluye Pre-escolar hasta 1972

el : De 19 a 24 años hasta 1972

fl : De 13 a 18 años hasta 1972

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE EDUCACION

CONCEPTO	1988	1990	1991	1992	1993
A. POBLACION EN EDAD					
2. Primaria (7 a 12 años)	608,338	647,998	668,502	689,658	711,488
3. Media a\ (13 a 17 años) ^{fl}	422,595	449,679	464,125	479,037	494,930
4. Superior (18 a 22 años) ^{el}	355,039	379,854	392,022	404,577	417,537
B. POBLACION MATRICULADA					
Nivel Primario ^{d\}	599,957	632,882	674,045	703,854	737,476
Nivel Medio a\	172,100	177,125	202,480	206,591	214,838
Nivel Superior	25,500	22,237	31,948	32,464	39,037
TOTAL	797,557	832,244	908,473	942,909	991,351
C. PERSONAL DOCENTE					
Nivel Primario ^{d\}	20,242	19,022	20,671	21,242	22,223
Nivel Medio a\	6,500	4,865	4,895	5,878	7,784
Nivel Superior	1,484	1,465	2,112	2,358	2,451
TOTAL	28,226	25,352	27,678	29,478	32,458
D. ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA ^{c\}					
Nivel Primario ^{d\}	3,918	4,030	4,402	4,571	4,732
Nivel Medio a\	326	320	479	472	546
Nivel Superior	10	5	6	6	8
TOTAL	4,254	4,355	4,887	5,049	5,286
E. TASA DE ESCOLARIDAD (%)					
Nivel Primario	98.6	97.7	100.8	102.1	103.7
Nivel Medio a\	40.7	39.4	43.6	43.1	43.4
Nivel Superior	7.2	5.9	8.1	8.0	9.3
F. ALUMNOS POR PROFESOR					
Nivel Primario	30	33	33	33	33
Nivel Medio a\	26	36	41	35	28
Nivel Superior	17	15	15	14	16

FUENTE : Ministerio de Educación e INEC.

a\ : Se incluye la educación secundaria, normal y técnica.

b\ : Los docentes de la UNA y del UPOLI son estimados.

c\ : Los centros educativos se refieren a la funcionalidad de los centros y no a las edificaciones.

d\ : Incluye Pre-escolar hasta 1972

e\ : De 19 a 24 años hasta 1972

f\ : De 13 a 18 años hasta 1972

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE SALUD

CONCEPTOS	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
A. RECURSOS DE SALUD								
1. No. Hospitales								
2. No. Total de camas	316	307	4,410	4,697	4,805	4,841	4,967	4,981
3. No. Centros de Salud								
4. No. Centros de Salud sin camas								
5. No. Centros de Salud con camas								
6. No. Puestos de Salud								
7. No. de Médicos	176	218	884	899	901	959	1,011	1,028
8. Odontólogos	13	46	90	86	99	100	93	86
9. Enfermeras	76	89	358	403	405	410	456	428
B. INMUNIZACIONES								
1. Antituberculina (B.C.G.)		252,003	53,810	50,359	105,057	21,668	58,089	25,425
2. Difteria y Tétano (D.T.)								
3. Tétano, Perturis, Difteria (D.P.T.)		177,621	155,895	137,798	116,053	142,324	167,353	411,759
4. Antípolio		347,932	1,003,858	201,975	293,882	149,000	242,753	502,370
3. Antisarampionosa								
4. Toxoide Tetanico (T.T.)								
C. SERVICIOS MEDICOS								
1. Consultas Médicas Realizadas		502,772.0	367,979.0	323,655.0	332,731.0	374,640.0	361,915.0	411,544.0
2. Consultas de Emergencia								
3. Recetas Despachadas								
4. Controles al Niño								
5. Controles a la Mujer								
6. Controles en Unid. Rehidratación Oral								
7. Placas de Rayos X								
8. Exámenes de Laboratorio							223,098.0	
9. Cirugías								
10. Partos								
D. TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD								
1. General (Por mil habitantes)	7.1	6.5	7.9	8.1	6.9	8.2	6.0	6.0
2. Infantil (Por mil nacidos vivos)	51.6	44.6	45.4	45.5	45.3	42.8	45.0	42.0
Conexiones de Agua Potable instaladas				42,274	47,880	54,569	74,475	81,717
Poblacion Total	1,632,219	1,672,825	1,715,886	1,761,600	1,810,125	1,861,649	1,922,014	1,982,747

* : Anotada en miles.

FUENTE:

Dirección Nacional de Estadística del MINSA.

Anuarios Estadísticos INEC. Varios números

Tasas de mortalidad 65-80:

VII Compendio Estadístico Centroamericano Sieca 1981

Tasas de mortalidad infantil 81-92:

Programa Materno Infantil MINSA

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE SALUD

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
A. RECURSOS DE SALUD								
1. No. Hospitales			34	37	37	37	34	31
2. No. Total de camas	4,279	4,627	4,115	4,272	4,313	4,409	4,813	4,677
3. No. Centros de Salud			117	128	153	164	108	99
4. No. Centros de Salud sin camas			116	127	152	163	97	88
5. No. Centros de Salud con camas			1	1	1	1	11	11
6. No. Puestos de Salud			ND	ND	19	25	155	267
7. No. de Médicos	1,217	1,120	911	1,131	1,319	1,311	1,381	1,212
8. Odontólogos	114	120	86	96	139	155	182	190
9. Enfermeras	458	486	395	442	566	379	642	808
B. INMUNIZACIONES								
1. Antituberculina (B.C.G.)	115,905	67,325	52,776	125,589	73,080	55,311	29,105	81,228
2. Difteria y Tétano (D.T.)			ND	ND	ND	ND	8,395	156,411
3. Tétano, Perturis, Difteria (D.P.T.)	100,671	158,066	257,649	241,218	215,874	169,871	185,717	384,949
4. Antipolio	286,038	200,769	757,367	503,987	643,144	384,034	585,718	538,178
3. Antisarampionosa			ND	ND	ND	ND	82,898	101,829
4. Toxoide Tetanico (T.T.)			ND	ND	ND	ND	36,066	527,748
C. SERVICIOS MEDICOS								
1. Consultas Médicas Realizadas	378,335.0	642,308.0	1,939,212	1,953,335	2,034,267	1,769,482	2,111,720	4,982,623
2. Consultas de Emergencia			224,813	320,704	398,658	389,848	482,349	743,210
3. Recetas Despachadas			5,609,326	7,263,133	7,780,179	6,807,875	ND	8,969,856
4. Controles al Niño			ND	ND	ND	ND	ND	ND
5. Controles a la Mujer			ND	ND	ND	ND	ND	ND
6. Controles en Unid. Rehidratación Oral			ND	ND	ND	ND	ND	71,576
7. Placas de Rayos X			168,740	210,160	259,162	235,408	154,253	309,411
8. Exámenes de Laboratorio			1,539,561	1,928,719	2,452,407	2,350,778	ND	3,046,408
9. Cirugías			27,776	34,608	36,052	24,886	ND	54,457
10. Partos			34,702	37,702	42,107	39,682	24,007	51,599
D. TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD								
1. General (Por mil habitantes)	5.2	5.0	5.4	4.6	4.3	4.1	4.2	4.2
2. Infantil (Por mil nacidos vivos)	47.6	41.2	46.4	23.1	37.0	42.9		
Conexiones de Agua Potable instaladas	44,917	47,845	51,773	62,568	67,569	70,767	138,045	159,205
Poblacion Total	2,048,803	2,123,759	2,162,272	2,243,868	2,324,927	2,409,584	2,644,161	2,732,520

* : Anotada en miles.

FUENTE:

Dirección Nacional de Estadística del MINSA.

Anuarios Estadísticos INEC. Varios números

Tasas de mortalidad 65-80 :

VII Compendio Estadístico Centroamericano Siglo 1981

Tasas de mortalidad infantil 81-92 :

Programa Materno Infantil MINSA

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE SALUD

CONCEPTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. RECURSOS DE SALUD								
1. No. Hospitales	31	31	31	31	30	30	30	33
2. No. Total de camas	4,729	4,897	4,543	5,045	5,093	4,925	4,904	4,796
3. No. Centros de Salud	102	100	104	104	105	107	107	95
4. No. Centros de Salud sin camas	89	85	87	86	83	86	85	74
5. No. Centros de Salud con camas	13	15	17	18	22	21	22	21
6. No. Puestos de Salud	358	363	397	383	367	422	482	489
7. No. de Médicos	1,541	1,951	2,081	2,172	2,058	2,127	1,855	1,927
8. Odontólogos	183	191	229	222	260	305	280	278
9. Enfermeras	900	795	1,182	1,271	1,152	1,259	1,255	1,126
B. INMUNIZACIONES								
1. Antituberculina (B.C.G.)	139,527	210,832	195,827	225,500	239,975	200,630	173,319	170,380
2. Difteria y Tétano (D.T.)	155,229	236,745	191,735	248,771	270,885	322,124	297,505	241,352
3. Tétano, Perturis, Difteria (D.P.T.)	409,493	880,480	342,395	529,356	641,934	791,043	911,655	758,991
4. Antipolio	1,163,853	1,489,707	1,716,273	2,072,614	2,189,402	2,268,408	2,202,686	1,920,908
3. Antisarampionosa	225,932	205,323	234,085	273,045	287,775	250,195	192,651	316,566
4. Toxoide Tetanico (T.T.)	449,362	836,087	815,116	1,115,745	1,028,095	1,194,364	1,071,007	977,776
C. SERVICIOS MEDICOS								
1. Consultas Médicas Realizadas	5,411,432	6,034,445	6,334,862	6,045,541	5,654,795	6,132,798	6,459,624	6,359,741
2. Consultas de Emergencia	740,920	803,800	940,600	943,800	1,022,900	1,022,200	982,911	918,705
3. Recetas Despachadas	10,399,111	11,613	13,037	14,579	15,453,390	14,390,114	13,379,306	11,767,578
4. Controles al Niño	328,344	623,956	841,196	858,160	878,864	1,005,625	975,753	798,722
5. Controles a la Mujer	144,258	244,627	302,768	318,584	319,271	360,224	365,278	342,516
6. Controles en Unid. Rehidratación Oral	95,674	141,144	172,339	173,081	201,943	248,113	264,183	271,834
7. Placas de Rayos X	336,589	405,223	393,619	363,831	328,944	365,742	363,401	349,974
8. Exámenes de Laboratorio	3,133,570	3,624,501	3,822,202	3,741,543	3,620,720	3,846,225	3,868,563	4,046,784
9. Cirugías	54,335	55,603	54,021	56,213	55,921	60,590	66,101	66,784
10. Partos	55,627	59,672	60,261	58,192	57,922	61,437	59,112	64,056
D. TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD								
1. General (Por mil habitantes)								
2. Infantil (Por mil nacidos vivos)			10.2	8.5	11.9	7.8	9.5	9.6
Conexiones de Agua Potable instaladas	167,253	180,986	191,120	203,430	214,806	235,150	242,300	249,184
Poblacion Total	2,823,979	2,917,816	3,057,980	3,163,390	3,272,064	3,384,444	3,501,176	3,621,594

* : Anotada en miles.

FUENTE:

Dirección Nacional de Estadística del MINSA.

Anuarios Estadísticos INEC. Varios números

Tasas de mortalidad 65-80 :

VII Compendio Estadístico Centroamericano Sieca 1981

Tasas de mortalidad infantil 81-92 :

Programa Malaria Infantil MINSA

NICARAGUA
INDICADORES BASICOS DE SALUD

CONCEPTOS	1989	1990	1991	1992	1993
A. RECURSOS DE SALUD					
1. No. Hospitales	30	30	30	30	30
2. No. Total de camas	4,718	4,720	4,953	4,932	4,907
3. No. Centros de Salud	103	139	139	146	145
4. No. Centros de Salud sin camas	78	114	114	120	120
5. No. Centros de Salud con camas	25	25	25	26	25
6. No. Puestos de Salud	541	430	430	434	445
7. No. de Médicos	2,146	1,970	2,074	2,204	2,839
8. Odontólogos	289	290	282	297	331
9. Enfermeras	1,233	1,469	791	890	982
B. INMUNIZACIONES					
1. Antituberculina (B.C.G.)	170,949	153,050	135,870	142,670	166,586
2. Difteria y Tétano (D.T.)	235,394	218,004	185,110	58,297	13,582
3. Tétano, Perturis, Difteria (D.P.T.)	856,687	875,805	563,386	673,644	756,400
4. Antipolio	1,612,048	1,573,023	1,373,929	1,505,620	1,710,425
3. Antisarampionosa	251,920	323,299	160,636	100,758	612,406
4. Toxoide Tetanico (T.T.)	754,461	677,895	836,176	982,085	1,010,891
C. SERVICIOS MEDICOS					
1. Consultas Médicas Realizadas	6,246,488	6,062,771	4,979,795	5,007,648	5,424,337
2. Consultas de Emergencia	882,505	1,645,786	838,974	880,992	920,000
3. Recetas Despachadas	8,998,757	8,448,208	7,501,238	7,642,023	8,799,280
4. Controles al Niño	1,162,721	816,600	715,985	765,741	827,041
5. Controles a la Mujer	355,061	774,889	631,205	781,201	826,232
6. Controles en Unid. Rehidratación Oral	309,834	267,185	223,613	220,539	226,585
7. Placas de Rayos X	290,949	279,435	276,162	307,230	330,858
8. Exámenes de Laboratorio	4,159,206	4,172,933	3,446,944	3,589,926	4,045,415
9. Cirugías	59,957	57,751	53,386	76,828	85,579
10. Partos	69,245	68,225	77,748	84,399	81,813
D. TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD					
1. General (Por mil habitantes)					
2. Infantil (Por mil nacidos vivos)	11.7	5.8	8.1	15.3	13.5
Conexiones de Agua Potable instaladas	258,756	255,028			
Poblacion Total	3,745,031	3,870,820	3,989,231	4,130,707	

* : Anotada en miles.

FUENTE:

Dirección Nacional de Estadística del MINSA.

Anuarios Estadísticos INEC. Varios números

Tasas de mortalidad 65-80:

VII Compendio Estadístico Centroamericano Sieca 1981

Tasas de mortalidad infantil 81-92:

Programa Materno Infantil MINSA