

**Informe No. 26128-NI**

**NICARAGUA**

**REPORTE DE POBREZA**

**Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad**

**23 de diciembre, 2003**

Departamento de Centro América  
Región de América Latina y el Caribe

---



**Documento del Banco Mundial**

---

## EQUIVALENCIA MONETARIA

US\$1 = 13.34 Córdobas (2001)

US\$1 = 10.58 Córdobas (1998)

## AÑO FINANCIERO

1° de Enero al 31 de Diciembre

ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
AT	Asistencia Técnica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América
CAS	Estrategia de Asistencia País
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DPR	Revisión de Políticas de Desarrollo
EFA	Iniciativa de Educación para Todos
EMNV	Encuesta de Medición de Niveles de Vida
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENDESA	Encuesta de Demografía y Salud
FDI	Fondo de Desarrollo Institucional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GON	Gobierno de Nicaragua
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (por su sigla en inglés)
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MDG	Metas de Desarrollo del Milenio
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MECOVI	Programa Nicaragüense de Mejoramiento de las Encuestas de Medición de Niveles de Vida
MINSA	Ministerio de Salud
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PBN	Producto Nacional Bruto
PIB	Producto Interno Bruto
PRGF	Facilidades para Reducción de Pobreza y Crecimiento
PRS	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
PRSP	Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza
RPS	Red de Protección Social
SimSIP	Simulaciones de Indicadores Sociales y Pobreza
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas para la Población

Vice-Presidente	David De Ferranti
Director de País	Jane Armitage
Director LCSPP	Norman Hicks
Economista Líder	Carlos Felipe Jaramillo
Gerente de Proyecto	Florencia T. Castro-Leal

# NICARAGUA

## REPORTE DE POBREZA

### Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad

#### ÍNDICE

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>i</b>
<b>Capítulo I Perfil actualizado de pobreza en Nicaragua .....</b>	<b>1</b>
A. La evolución de la pobreza 1993, 1998, y 2001.....	1
B. Fertilidad y salud materna .....	7
C. Resultados sociales, condiciones de vivienda e infraestructura básica.....	9
<b>Capítulo II Progreso en las metas MDGs y PRSP .....</b>	<b>15</b>
A. ¿Están encaminadas las MDGs y metas ERCERP en 2001?.....	16
B. ¿Se alcanzarán las metas MDGs y ERCERP al 2015?.....	18
C. Instrumentos de política específicos del país asociados a las MDGs.....	20
C1. Pobreza .....	21
C2. Educación.....	21
C3. Salud de infantes y niños .....	22
C4. Salud materna .....	24
<b>Capítulo III Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad .....</b>	<b>26</b>
A. Dinámicas de bienestar - Los no-pobres y los moderadamente pobres .....	27
A1. ¿Quiénes son los no-pobres y los moderadamente pobres?.....	27
A2. ¿Cuáles son las estrategias para aumentar el bienestar?.....	28
Educación y demografía.....	28
El papel de la agricultura en el mejoramiento del bienestar.....	29
El rol de las instituciones en apoyo a la agricultura.....	32
El impacto del crédito en el bienestar de la familia.....	33
B. Dinámicas de la pobreza - Los más pobres de los pobres.....	36
B1. ¿Quiénes son los extremadamente pobres?.....	36
B2. ¿Qué estrategias superan o perpetúan la extrema pobreza?.....	37
Educación, demografía y localización.....	37
El rol de la agricultura en la estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria....	38
La percepción de la gente sobre los riesgos y vulnerabilidades asociados con ser extremadamente pobres.....	39
Estrategias formales e informales de manejo de riesgos.....	41
B3. ¿Qué tan buena ha sido la respuesta de los programas de pobreza para los pobres?.....	42
B4. Lecciones claves de funcionamiento para los programas de pobreza.....	44
<b>Capítulo IV Perspectivas y estrategias exitosas para un amplio crecimiento y reducción de la pobreza.....</b>	<b>47</b>
A. Perspectivas para la reducción de la pobreza.....	47
B. Estrategias exitosas para aumentar el bienestar.....	48
C. Estrategias exitosas para salir de la pobreza y evitar caer en ella.....	51
<b>Referencias .....</b>	<b>54</b>

## Tablas

Tabla 1.1	Nicaragua: Tendencias de la pobreza, 1993-1998-2001 (%).....	1
Tabla 1.2	Nicaragua: Personas en la pobreza, 1993-1998-2001 (miles).....	2
Tabla 1.3	Principales items de consumo de alimentos.....	3
Tabla 1.4	Nicaragua: Evolución de la pobreza por Región, 1993-1998-2001 (%).....	5
Tabla 1.5	Nicaragua: Indicadores de salud materna en partos.....	9
Tabla 1.6	Nicaragua: Acceso a servicios sanitarios.....	13
Tabla 1.7	Infraestructura productiva y condiciones de la vivienda .....	13
Tabla 1.8	Camino de acceso principal es pavimentado.....	14
Tabla 2.1	Nicaragua: Avances hacia el logro de las Metas ERCERP y MDGs.....	16
Tabla 2.2	Nicaragua: Avances hacia el logro de Objetivos MDGs y ERCERP de largo plazo .....	18
Tabla 3.1	Entrada y salida de la pobreza, Panel de hogares 1998 y 2001.....	27
Tabla 3.2	Resumen de resultados de ecuación de Consumo de los hogares del Panel.....	29
Tabla 3.3	Estrategias exitosas para aumentar el bienestar y salir de la pobreza para los no pobres, moderadamente pobres y los de extrema pobreza .....	30
Tabla 3.4	Acceso a instituciones agrarias .....	33
Tabla 3.5	Programas de pobreza seleccionados en la Cartera ERCERP, 2001-2005.....	44
Tabla 4.1	Nicaragua: Proyecciones de la pobreza bajo escenarios alternativos de crecimiento anual.....	47

## Recuadros

Recuadro 1.1	Medición y comparación de la pobreza.....	2
Recuadro 1.2	Descomposición de la pobreza en Nicaragua entre 1998 y 2001.....	4
Recuadro 1.3	La crisis del café en Nicaragua: impacto social y en la pobreza .....	6
Recuadro 1.4	Un vistazo a la juventud nicaragüense.....	8
Recuadro 2.1	Metas y Objetivos de la ERCERP y las MDGs.....	15
Recuadro 2.2	Monitoreo de la ERCERP y MDGs.....	17
Recuadro 2.3	Criterio de evaluación de desempeño para alcanzar las MGDs.....	18
Recuadro 2.4	Perspectivas para las MDGs y las metas ERCERP en Nicaragua hacia el año 2015.....	19
Recuadro 2.5	Identificación de determinantes de las MDGs y metas ERCERP en Nicaragua.....	20
Recuadro 3.1	Análisis del Panel de hogares en Nicaragua: una tipología basada en activos .....	26
Recuadro 3.2	¿Qué hogares experimentaron un aumento de bienestar entre 1998 y 2001 en Nicaragua?.....	28
Recuadro 3.3	Análisis del impacto distributivo de los préstamos en Nicaragua: ¿están los pobres en peor situación?.....	34
Recuadro 3.4	Estrategias de subsistencia de las familias pobres en Nicaragua.....	37
Recuadro 3.5	Buenas e innovadoras prácticas de manejo de riesgos.....	40
Recuadro 3.6	Remesas.....	41
Recuadro 3.7	Principales riesgos que afectan a los nicaragüenses, en especial a los pobres, niños y mujeres.....	42
Recuadro 4.1	Estrategias exitosas para los no pobres y los de pobreza moderada.....	49
Recuadro 4.2	Estrategias de salida y la subsistencia para las personas de extrema pobreza.....	52

## Figuras

Figura 1.1	Índice de Extrema Pobreza (% bajo línea de extrema pobreza).....	1
Figura 1.2	Índice de precios de alimentos básicos.....	5
Figura 1.3	Nacimientos por mujer (15–49 años).....	7
Figura 1.4	Demanda insatisfecha de planificación familiar, según educación de la mujer.....	7
Figura 1.5	Cobertura de cuidados prenatales.....	8
Figura 1.6	Cobertura de cuidados prenatales: extrema pobreza.....	8
Figura 1.7	Tasa neta de matrícula primaria (% 7–12 años).....	10
Figura 1.8	Tasa neta de matrícula primaria: extrema pobreza (% 7–12 años).....	10
Figura 1.9	Tasa de analfabetismo (10 años y más).....	10
Figura 1.10	Analfabetismo juvenil (15–24 años).....	10
Figura 1.11	Desnutrición crónica / talla/edad: niños menores de 5.....	11
Figura 1.12	Desnutrición crónica / talla/edad: niños menores de 5, de extrema pobreza.....	11
Figura 1.13	Infecciones respiratorias agudas: niños < 5 .....	11
Figura 1.14	Diarrea por región en 2001: niños < 5.....	11
Figura 1.15	Acceso a agua .....	12
Figura 1.16	Acceso a saneamiento .....	12
Figura 2.1	Desempeño de indicadores seleccionados de la ERCERP en 2001.....	17
Figura 2.2	Determinantes de pobreza para los hogares rurales.....	21
Figura 2.3	Determinantes de la asistencia escolar para niños de 6 a 14 años.....	22
Figura 2.4	Determinantes de la mortalidad de infantes y niños .....	23
Figura 2.5	Determinantes de la desnutrición (crónica en niños menores de 5).....	24
Figura 2.6	Determinantes de la incidencia de diarrea (niños menores de 5).....	24
Figura 4.1	Producto Interno Bruto (tasa).....	47

## Anexos

Anexo 1	Agregado de Consumo, Líneas de Pobreza y análisis de descomposición de los cambios de la pobreza en Nicaragua, 1998 - 2001, por Carlos E. Sobrado
Anexo 2	Resumen de Tablas Estadísticas
Anexo 3	Tablas Estadísticas
Anexo 4	Desempeño y Perspectivas hacia 2015 de las Metas de Desarrollo del Milenio, Metas PRSP e Indicadores Intermedios en Nicaragua, por Florencia T. Castro-Leal y Leopoldo López
Anexo 5	Determinantes específicos país de las Metas de Desarrollo del Milenio en Nicaragua, por Florencia T. Castro-Leal y Leopoldo López
Anexo 6	Tablas SimSIP
Anexo 7	Caminos hacia la prosperidad en Nicaragua: un análisis del Panel de hogares en las Encuestas EMNV 1998 y 2001, por Benjamin Davis y Marco Stampini
Anexo 8	El impacto distributivo de los préstamos en Nicaragua: ¿están los pobres en peor situación?, por Arianna Legovini

### **Agradecimientos al equipo del Reporte de Pobreza**

El Gobierno de Nicaragua, el Banco Mundial y el Programa Nicaragüense de Mejoramiento de las Encuestas de Medición de Niveles de Vida (MECOVI) colaboraron con el Informe de Progreso de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Nicaragua (PRSP), la Estrategia de Asistencia País del Banco Mundial (CAS), y Reducción de la Pobreza y Oportunidades de Crecimiento (PRGF) del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este informe es el resultado de esta colaboración.

La misión del Banco Mundial está compuesta por Florencia T. Castro-Leal (Economista Senior y Jefe de Proyecto); Benjamin Davis, Arianna Legovini, Leopoldo López, Marco Stampini, y Patricia Parera (Consultores y autores de artículos de apoyo); Carlos Sobrado (Economista, LCSPP); Kalpana Mehra (Investigador Analista, PRMPR); y Diane Steele (Coordinadora de Encuestas de Hogares, DECRG). Peter Lanjouw y Neeta Sirur como revisores. Luz Anaeli Solis entregó una excelente asistencia administrativa y coordinó la producción del informe.

El equipo de trabajo del Gobierno de Nicaragua incluyó a Mario De Franco (Coordinador de Gabinete), Mario Arana (Ministro de MIFIC, anterior Secretario de SETEC), y los siguientes miembros del equipo de la SECEP: Luis Alaniz, Luis Angel Hernández, Alvaro Montalvan, Armando Navarrete, Matilde Neret, Claudia Pineda, Tulio Tablada Zepeda, y Ana Cecilia Tijerino.

El equipo del Instituto Nacional de Estadísticas y MECOVI-Nicaragua lo conforman el Revdo. Miguel Angel Casco Gonzalez (Director General INEC); Gonzalo Cunqueiro (Coordinador MECOVI); Martha Vargas (Coordinadora Nacional, Encuesta de Mediciones de Niveles de Vida (EMNV), 1998, 1999, y 2001); Melva Bernales (Coordinadora Internacional, EMNV, 1998, 1999, y 2001); y Marlon Ortega (Procesamiento de Datos). Juan Rocha, Dulce María Mayorga y Julio Teran (Análisis de la Pobreza, incluyendo agregados de consumo e ingresos) entregaron aportes de incalculable valor. Edmundo Berumen (Muestreo) hizo aportes oportunos y vitales.

Los fondos para este informe, incluyendo la EMNV 2001 y el MECOVI-Nicaragua, fueron aportados generosamente por el Gobierno de Nicaragua, el Banco Mundial (incluyendo fondos del FISE y del IDF), y ASDI, DANIDA, BID, NORAD, UNFPA, y UNDP.

# NICARAGUA

## REPORTE DE POBREZA

### AUMENTANDO EL BIENESTAR Y REDUCIENDO LA VULNERABILIDAD

#### RESUMEN EJECUTIVO

---

i. Este informe es parte de un amplio esfuerzo en el que colaboraron el Gobierno de Nicaragua, el Banco Mundial y el Programa Nicaragüense para el Mejoramiento de las Encuestas de Medición de Niveles de Vida (MECOVI) contribuyendo en forma conjunta al Informe de Progreso del Informe de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Nicaragua (PRPS), la Estrategia de Asistencia País del Banco Mundial (CAS), y Reducción de la Pobreza y Oportunidades de Crecimiento (PRGF) del Fondo Monetario Internacional (FMI), para actualizar la información relacionada con la pobreza en Nicaragua, usando los resultados de la Encuesta EMNV 2001.

ii. Esta evaluación de la pobreza es uno de los resultados de esta colaboración y fue lanzada con tres grandes objetivos: (1) actualizar el perfil de la pobreza en Nicaragua con datos de la Encuesta EMNV 2001 y evaluar los cambios claves entre 1998 y 2001; (2) revisar el progreso con respecto a las metas PRPS y las Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs), incluyendo un análisis de aquellas áreas donde los avances han sido débiles, para dirigir una mayor atención pública hacia ellas; y (3) analizar la dinámica de las familias que entran y salen de la pobreza, usando los datos del Panel de las encuestas EMNV 1998 y 2001, para encontrar pistas acerca de las estrategias que pueden haber llevado al mejoramiento de ingresos.

#### A. PROGRESO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, METAS PRSP Y MDG.

iii. **Nicaragua ha hecho un progreso significativo en la reducción de la pobreza durante la última década**, a pesar de ser uno de los países más pobres y menos desarrollados de América Latina. La pobreza y la extrema pobreza disminuyeron sistemáticamente desde 1993 a 1998 y nuevamente a 2001, en las áreas urbanas y rurales y a nivel nacional. La pobreza como un todo disminuyó desde un 50.3 por ciento en 1993, a un 45.8 por ciento en 2001, mientras que la extrema pobreza cayó desde un 19.4 por ciento a un 15.1 por ciento en igual período. Es más, los cambios en la pobreza a nivel nacional indican una aceleración del ritmo de reducción de la pobreza en el período 1998-2001 en comparación con el período 1993-1998.

iv. **Aunque la pobreza disminuyó significativamente más en las áreas rurales que urbanas, la pobreza y la extrema pobreza continúan siendo abrumadoramente rurales.** Más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres comparado con menos de un tercio en áreas urbanas. Asimismo, más de un 25 por ciento de los habitantes en zonas rurales son de extrema pobreza versus cerca de un 6 por ciento de residentes urbanos.

v. **Los avances en la reducción de la pobreza entre 1998 y 2001 reflejan aumentos significativos de los ingresos para la mayoría de las familias nicaragüenses, como también la disminución de los precios de los alimentos.** Las ganancias de ingreso son el resultado del crecimiento récord experimentado en este período, asociado con niveles extraordinarios de inversiones post Huracán Mitch, a pesar de la sequía y la disminución de los precios del café. La declinación de la pobreza en general, está estrechamente relacionada con el aumento de ingresos concentrados en todos los deciles de la población menos en el más alto, lográndose una reducción importante en la desigualdad de consumo. Las reducciones de la pobreza extrema se asocian generalmente con la disminución de precios relativos de los alimentos básicos claves (ej. arroz y frijoles) los que constituyen cerca de un tercio de la dieta de los extremadamente pobres. Estos hallazgos indican que los niveles de bienestar de los extremadamente pobres en Nicaragua, son muy sensibles al comportamiento del precio de alimentos.

vi. **Las familias más acomodadas en Nicaragua exhiben altos niveles de educación, tamaños de familias pequeños, residencias en Managua y en la Región del Pacífico, y rentas diversificadas.** En contraste, la pobreza moderada y extrema, tanto en áreas rurales como urbanas, está asociada persistentemente con un bajo nivel de educación (particularmente de las mujeres), familias de mayor tamaño, ubicadas en la región Central, y dependientes de las actividades agrícolas. En las áreas rurales, los más pobres de los pobres son el grupo de propietarios de minifundios y obreros agrícolas, que se caracterizan por bajos niveles de todo tipo de activos e inestabilidad laboral. Son familias dedicadas principalmente a la producción de granos básicos, involucradas en actividades como asalariado agrícola, y ocupados la subsistencia y estrategias para asegurar su alimentación; por lo tanto, es improbable que puedan superar la pobreza, con la excepción de aquellos que logren acumular un nivel suficiente de activos. Las familias rurales más acomodadas diversifican sus actividades en cultivos de legumbres, producción de ganado y participan tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. Sin embargo, la mayoría de las familias rurales, las pobres y no pobres por igual, no tienen acceso a instituciones agrarias (por ejemplo de asistencia técnica, servicios financieros y organizaciones de productores) que mejoren la probabilidad de éxito en la agricultura. Además, ser pobres significa vivir en riesgo. La mayoría de la gente pobre no tienen acceso a mecanismos formales de seguros ni redes de seguridad social que los proteja, tanto en áreas rurales como urbanas, y la mayor parte del tiempo subestiman los riesgos asociados con los desastres naturales.

vii. **Los cambios en la pobreza entre 1998 y 2001 variaron sustancialmente por regiones.** La pobreza cayó más de 10 puntos porcentuales en el área rural del Pacífico, seguido por reducciones menos espectaculares en las áreas rural del Atlántico, urbana del Pacífico y urbana Central. Al mismo tiempo, hubo cierto deterioro en Managua y en la región rural Central dependiente del café. En esta última, familias de pequeños propietarios de tierras, carentes de movilidad, experimentaron bajas significativas en sus ingresos y en la matrícula de educación primaria, como resultado de la brusca caída de los precios mundiales del café. Si bien el aumento reciente de las tasas de pobreza en la

región rural Central no compensó totalmente las ganancias sustanciales obtenidas a mediados de los años 1990 (1993-1998), esto demuestra el alto grado de vulnerabilidad de poblaciones específicas frente a los impactos del mercado de productos básicos. Contrastando con esto, la gran disminución de las tasas de pobreza en la región rural del Pacífico se explica, probablemente, por el efecto ingresos como resultado de los esfuerzos de reconstrucción post Huracán Mitch. Las tendencias de la extrema pobreza reflejaron ampliamente el patrón de cambio observado para la pobreza en general, con una reducción de 14.5 puntos porcentuales en la región rural del Atlántico y un aumento significativo de 5.7 puntos porcentuales en la región rural Central.

viii. **A pesar de las ganancias globales de la pobreza, casi la mitad de todas las metas del PRSP no están aún en curso.** Las metas de mejorar la mortalidad de niños menores de cinco años, el acceso a servicios de salud reproductiva, el acceso a agua potable y saneamiento, y la reducción del analfabetismo no fueron alcanzadas en 2001. Por otra parte, se cumplieron las metas para la pobreza extrema: la matrícula primaria neta, la mortalidad infantil, la mortalidad materna, las estrategias para un desarrollo sostenible y la desnutrición crónica. Sin embargo, algunos de los niveles de estas metas se fijaron muy modestamente frente a las Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs) para el año 2015, creando inquietud acerca de su desempeño sostenido a futuro. El nivel de logro de indicadores intermedios es mixto, menos de la mitad ha demostrado un desempeño satisfactorio.

ix. **Las áreas donde los indicadores muestran menos progreso desde 1993,** y que crean inquietud sobre las posibilidades de futuras reducciones de la pobreza, son las siguientes:

⚡ **Las tasas de fertilidad continúan altas en Nicaragua, particularmente entre adolescentes sin educación, y persiste una gran demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar.** La tasa global de fertilidad permanece por sobre el promedio de América Latina y a pesar de que han disminuido los nacimientos por mujer, la tasa de disminución se ha hecho más lenta. Una de cuatro mujeres entre 15 y 19 años de edad en 2001 fueron madres o estuvieron embarazadas. El embarazo en adolescentes está estrechamente relacionado con un bajo nivel de educación. Cerca de la mitad (46 por ciento) de las adolescentes sin educación, ha estado embarazada alguna vez, en cambio la cifra es solamente un 5 por ciento en aquellas con una educación mayor.

⚡ **En educación, el progreso es mixto.** Aún cuando la matrícula en educación primaria se aceleró y en secundaria mejoró considerablemente, no han mejorado los indicadores de eficiencia en la educación primaria. Más aún, la mayoría de los niños no reciben estimulación temprana, y las tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos han permanecido prácticamente estancadas.

⚡ **La infraestructura productiva ha estado prácticamente estancada desde principios de los años 1990.** Desde principios de los años 1990, se ha hecho poco progreso en la electrificación. A pesar de los avances en la pavimentación de caminos, hay una gran disparidad regional. El progreso se ha concentrado principalmente en áreas

urbanas como resultado de los esfuerzos de reconstrucción de caminos post Huracán Mitch. Se han hecho mejoras en todas las regiones urbanas, pero solamente el área rural del Pacífico se ha beneficiado entre ellas, y las áreas rurales del Centro y del Atlántico han exhibido cierto deterioro.

⚡ **La infraestructura básica de agua y saneamiento ha avanzado muy modestamente,** menos de la mitad de los hogares rurales tienen acceso a servicios básicos seguros. Además, las prácticas en el manejo de aguas tienden a convertir el agua en insegura. Aunque el acceso a saneamiento pareciera considerable, más de la mitad de todas las letrinas no son tratadas. Es más, las condiciones sanitarias en barrios pobres densamente poblados han empeorado.

⚡ **Se ha visto muy poco progreso en los índices de diarreas e infecciones respiratorias agudas en niños menores de cinco años, desde principios de los años 1990.** A pesar de que la desnutrición ha caído en forma sistemática durante la última década, uno de cada cinco niños todavía padece malnutrición crónica. La mortalidad infantil y de menores también está a niveles altos, pero mejoró sustancialmente durante los años 1990.

x. **El progreso continuo en las MDGs y metas del PRSP en Nicaragua está estrechamente ligado a la recuperación del crecimiento,** particularmente con respecto al logro de la meta de reducción de la pobreza en 2015. En educación, los cuellos de botellas claves están relacionados con el mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación primaria. Para esto, la Iniciativa Educación para Todos (EFA) iniciada recientemente en Nicaragua, debería mejorar las probabilidades de alcanzar la MDG de educación primaria universal. Para reducir la mortalidad materna, se necesitarán mayores esfuerzos para mejorar el acceso a servicios de salud reproductiva, los que deberían aumentar el intervalo entre nacimientos, limitar la alta fertilidad y disminuir el porcentaje de nacimientos en el hogar. Existe preocupación por el progreso futuro de la mortalidad de niños menores de cinco años y las tasas de desnutrición crónica, dado los mínimos avances en las tasas de diarreas y enfermedades respiratorias agudas, que están ligadas al bajo acceso a servicios seguros de agua potable y saneamiento. El acceso a agua potable ha mejorado, aunque sólo uno de cuatro hogares tienen acceso a recibir agua a través de tuberías dentro sus casas. El agua se contamina principalmente por malas prácticas de acopio de agua potable, por el hecho de que los animales domésticos tienen acceso al agua potable de la familia, y porque las familias descuidan la cloración y el hervido del agua. El acceso a saneamiento parece alto, pero la mitad de las letrinas no tienen tratamiento. Las tasas de analfabetismo en Nicaragua, como en otros países, han resultado difíciles de mejorar en el mediano plazo. Para el futuro, la clave será mejorar la calidad de los programas de educación básica y focalizar los programas de alfabetización de adultos hacia los jóvenes.

## **B. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS EXITOSAS PARA UN AMPLIO CRECIMIENTO Y REDUCCIÓN DE POBREZA**

### **Crecimiento de base amplia**

xi. **Durante los años 1990 la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de base amplia estuvieron estrechamente asociados al avance en la reducción de la pobreza en Nicaragua.** Sin embargo, gran parte de este progreso está asociado con factores que se agotarán en los próximos años: la re-utilización de terrenos e infraestructura que fueron dejados sin uso o sub-utilizados en los años 1980 y la reconstrucción post Huracán Mitch. Así, para que el crecimiento de base amplia continúe aportando a la reducción de la pobreza, los esfuerzos futuros deben dirigirse más hacia el aumento de la productividad. Se debe continuar apoyando la promoción del crecimiento con políticas transversales e incentivos para acrecentar la productividad. Las intervenciones claves a considerar son el mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación, infraestructura, gobierno, servicios financieros (acceso y estabilidad), títulos de tierras y viviendas, como también el uso más generalizado de las oportunidades de comercio exterior.

### **Educación**

xii. **Entre las inversiones en capital humano, la educación es la más críticamente ligada a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la productividad.** La educación primaria y los programas de alfabetización en Nicaragua son intervenciones claves. Se requiere un aumento de cobertura y un mejoramiento de la calidad de la educación primaria, precisamente el enfoque del próximo programa de Educación para Todos (EFA). La alfabetización de adultos necesita mejorar la focalización hacia adultos jóvenes (15-24 años de edad) con las mayores tasas de rentabilidad potencial, tanto privadas como sociales.

### **Infraestructura Productiva y Básica**

xiii. **Mayor acceso a la infraestructura productiva y básica se asocia estrechamente con mayor productividad, reducción de pobreza y una menor mortalidad de infantes y niños.** Los hogares con acceso a caminos rurales tienen 5 veces menos probabilidades de estar en la pobreza. Igualmente, cuando los hogares tienen acceso a agua potable segura, en particular con tuberías en sus casas y con saneamiento, las tasas de desnutrición infantil y la prevalencia de diarrea, ambas muy asociadas a la mortalidad de infantes y niños, son considerablemente más bajas. A futuro, Nicaragua necesita mejorar el acceso de los hogares a caminos rurales y aumentar el acceso a agua potable segura, incluyendo mejores prácticas de manejo de agua y saneamiento. Aún cuando algunas decisiones sobre asignaciones de infraestructura pública, tales como caminos rurales y otras inversiones físicas para fines productivos, podrían incorporar criterios de dinamismo económico, necesitan estar coordinadas con las decisiones de inversión del sector privado. El uso de criterios de distribución según

pobreza sea probablemente la estrategia óptima para la mayoría de las próximas decisiones acerca de inversiones en infraestructura básica (agua y saneamiento) y capital humano.

### **Servicios Financieros**

xiv. **El actual sistema de provisión de servicios financieros para las familias necesita ser modificado significativamente para beneficiar a una base más amplia en Nicaragua.** Una mayor competencia y eficiencia promoverían tasas de interés más bajas, mientras que el mayor uso de mejores tecnologías, innovación y diseño de nuevos productos, permitirían ajustar mejor los flujos de caja (particularmente los perfiles de flujo de caja de los pobres). Un mayor acceso a los servicios financieros, definidos en términos más amplios para incluir también ahorros, seguros, transferencias y pagos, supervisados por instituciones financieras (incluyendo cooperativas por ejemplo), podrían ser un mejor producto financiero que el crédito en dinero, para las familias nicaragüenses que se encuentran por debajo o cerca de la línea de pobreza. Además, en Nicaragua el fracaso del crédito se asocia también con las dificultades que enfrentan las entidades crediticias para diferenciar entre “buenos” y “malos” clientes. En consecuencia, el mejoramiento del sistema de información crediticia mejoraría el desempeño de los servicios financieros en Nicaragua.

### **Población**

xv. **En Nicaragua, los hogares pobres tienden a exhibir una alta fertilidad, familias numerosas y una alta mortalidad materna.** En una familia típica nicaragüense, la probabilidad de estar en la pobreza es un 25 por ciento más alta cuando hay un niño menor de cinco años adicional. Los temas claves son la alta fertilidad y el intervalo casi inexistente entre nacimientos, particularmente entre adolescentes. Para progresar en esta área se hace crítico aumentar el acceso a los servicios de salud reproductiva y perinatal para las mujeres.

### **Salud**

xvi. **Los servicios de salud deben priorizar el cuidado de las madres y los niños.** La mortalidad materna se asocia con tres temas de salud de alto impacto: el acceso a la planificación de la familia, los cuidados prenatales, y los nacimientos atendidos por personal debidamente entrenado. Además, la mortalidad materna se correlaciona inversamente con los niveles de alfabetización femenina. La mortalidad de niños e infantes está influenciada principalmente por cinco prioridades de política, más de la mitad de ellas asociadas estrechamente con el estado y los cuidados de salud de las madres: cuidados prenatales, nacimientos atendidos por personal calificado, acceso a agua por tuberías, acceso a servicios de planificación familiar y prácticas de lactancia materna. Gran parte de la atención de salud materna y reproductiva es provista por enfermeras, matronas y trabajadores comunitarios de salud en vez de médicos, haciendo que un factor importante para la salud de las mujeres sea la disponibilidad de atención calificada dentro de la comunidad.

## **Protección Social**

xvii. **El acceso a programas de protección social en forma oportuna y dirigida puede ayudar a proteger el bienestar de los más pobres, romper la trampa de la pobreza e impedir pérdidas humanas y activos físicos en tiempos de crisis.** Los hallazgos preliminares de un estudio que está realizando el Banco sobre impactos y protección social, indican que las medidas para proteger las inversiones en educación, salud y nutrición para los niños, tales como las transferencias condicionadas de dinero, pueden ser importantes para asegurar que los impactos de corto plazo no se transformen en pérdidas de capacidad humana y la transmisión inter-generacional de la pobreza a largo plazo. Los hallazgos también sugieren que los efectos sociales de un impacto, tal como la actual crisis del café, parecen estar ligados al menos en parte a la movilidad económica y la adaptabilidad de los hogares a circunstancias económicas cambiantes. Las intervenciones dirigidas a temas de protección social en Nicaragua podrían incluir transferencias focalizadas (asociadas con otros programas) y medidas que fortalezcan la movilidad económica para ayudar a las familias en el manejo de riesgos y, por ende, protegerse ellos mismos de los impactos económicos. Como respuesta rápida, también podrían utilizarse programas de empleo ligados a infraestructura (como el adoquinado de caminos), que pueden ser iniciados y finalizados en respuesta a impactos repentinos.

## CAPÍTULO I. PERFIL ACTUALIZADO DE POBREZA EN NICARAGUA

### A. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1993, 1998 Y 2001

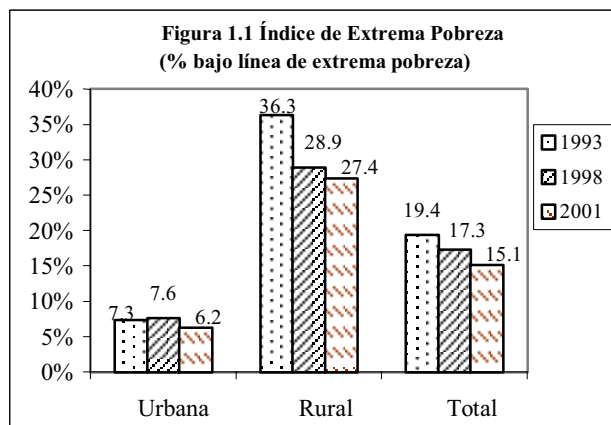
1.1 La pobreza y la extrema pobreza se redujeron en forma sistemática desde 1993 a 1998 y nuevamente en 2001, a nivel nacional y en áreas urbanas y rurales. Además, los cambios en la pobreza a nivel nacional mostraron una aceleración de la reducción de la pobreza en el período 1998-2001 en comparación con el lapso 1993-1998. El período más reciente muestra casi la misma disminución en puntos porcentuales que el período anterior, pero se está midiendo la pobreza en períodos de tres años versus períodos de cinco años (Tabla 1.1).

**Tabla 1.1:** Nicaragua: Tendencias de la pobreza, 1993–1998–2001 (%)

Año	Nacional			Urbana			Rural		
	Incidencia <sup>b</sup>	Cambio	Cambio Anual <sup>c</sup>	Incidencia <sup>b</sup>	Cambio	Cambio Anual <sup>c</sup>	Incidencia <sup>b</sup>	Cambio	Cambio Anual <sup>c</sup>
<b>Total de Pobres<sup>a</sup></b>									
1993	50.3	..	..	31.9	..	..	76.1	..	..
1998	47.9	-2.4	-1.0	30.5	-1.4	-0.9	68.5	-7.6	-2.1
2001	45.8	-2.1	-1.5	28.7	-1.8	-2.0	64.3	-4.2	-2.1
<b>Extremadamente Pobres</b>									
1993	19.4	..	..	7.3	..	..	36.3	..	..
1998	17.3	-2.1	-2.3	7.6	+0.3	+0.8	28.9	-7.4	-4.5
2001	15.1	-2.2	-4.4	6.1	-1.5	-7.1	24.7	-4.2	-5.1

**Fuente:** Nicaragua EMNV 1993, 1998, 2001. (a) “Total de Pobres” en este informe incluye a los extremadamente pobres; así los extremadamente pobres son un sub-conjunto de los pobres. (b) La incidencia medida por el Índice de Conteo (Po) es la parte de la población cuyo consumo total cae bajo la línea de la pobreza. (c) El cambio anual se calcula como la media geométrica para tres y cinco años respectivamente.

1.2 A pesar de que la pobreza se redujo significativamente más en áreas rurales que urbanas, la pobreza y la extrema pobreza continúan siendo abrumadoramente rurales. (figura 1.1). Más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres a diferencia de menos de un tercio en las áreas urbanas. Igualmente, más del 25 por ciento de aquellos en áreas rurales son de extrema pobreza versus alrededor del 6 por ciento de los residentes urbanos.



1.3 La pobreza y la extrema pobreza disminuyeron a nivel nacional (incluso hubo una reducción acelerada), sin embargo en las áreas rurales donde hay mayor pobreza, no se observó aceleración en la reducción de la pobreza general y solamente una leve aceleración en la reducción de la pobreza extrema. La reducción de la pobreza y de la extrema pobreza aceleró su desempeño a nivel nacional en 1998-2001 a diferencia de 1993-1998. Sin embargo, por separado, las áreas urbanas de extrema pobreza muestran una mayor aceleración en la reducción de la pobreza que las áreas rurales. En la reducción de la pobreza general, las áreas urbanas muestran una aceleración pero esta no se observa para las áreas rurales. Estas diferencias se pueden explicar por los impactos sub-regionales en 2001, como la crisis del café y la sequía.

**Tabla 1.2:** Nicaragua: Personas en la pobreza, 1993–1998–2001 (miles)

<i>Año</i>	<i>Total de Pobres</i>			<i>Extrema Pobreza<sup>a</sup></i>		
	<b>Nacional</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
1993	2,100.0	777.0	1,323.0	810.0	178.2	631.8
1998	2,303.4	797.4	1,506.0	834.6	199.6	635.0
2001	2,385.5	914.6	1,470.9	783.4	188.3	595.1

**Fuente:** Nicaragua EMNV 1993, 1998, 2001.

(a) Los “extremadamente pobres” en este informe están incluidos en “Total de pobres”, así los extremadamente pobres son un subconjunto de los pobres.

### **Recuadro 1.1:** Medición y comparación de la pobreza

Un objetivo clave de esta actualización de la evaluación de la pobreza es comparar la pobreza durante 1998-2001.<sup>1</sup> Dado que las EMNV de 1998 y 2001 han generado consumos globales comparables,<sup>2</sup> se aplicó una metodología más estandar de ingesta calórica mínima para determinar las líneas de pobreza y las correspondientes tasas de pobreza.<sup>3</sup>

Para comparar las EMNV de 1998 y 2001, la línea de la pobreza en 1998 se determinó calculando el costo anual que tiene una canasta de alimento que entregue 2,187 Kcal/día.<sup>4</sup> Los mismos patrones de consumo se observaron para las familias en la EMNV 1998. La línea de extrema pobreza per cápita anual en 1998 se estimó en C\$2,489 o US\$237.

La línea general de pobreza es la línea de extrema pobreza más un monto adicional para el porcentaje dedicado al consumo no alimentario. El porcentaje de consumo no alimentario utilizado para la línea de la pobreza es el mismo usado para hogares cuyo consumo alimentario es alrededor de C\$2,489. El porcentaje observado (41.1 por ciento) da por resultado una línea de pobreza general de C\$4,223 (C\$2,489 para alimentación más C\$1,734 para consumo no alimentario) o US\$402 por año en 1998.

Para generar la línea de pobreza en 2001, se calculó el costo de la misma canasta de alimentos usando nuevos precios.<sup>5</sup> La línea de extrema pobreza para 2001 fue C\$2,691 o US\$202. Para los artículos no alimentarios en 2001, las mismas cantidades utilizadas en la estimación de 1998 se actualizaron usando la variación del índice de precios al consumidor en el mismo período (42.2 por ciento). La línea general de pobreza en 2001 fue C\$5,157 (C\$2,691 para alimentación más C\$2,466 para consumo no alimentario) o US\$386 por año.

En ambos años, una persona se considera pobre si el total de su consumo anual per cápita estuvo por debajo de la línea general de pobreza, y se considera una persona extremadamente pobre si su consumo anual per cápita estuvo por debajo de la línea de extrema pobreza. Las tasas de pobreza correspondientes se informan en la Tabla 1.2. Se consideran técnicamente válidas las comparaciones de la pobreza entre 1998 y 2001 porque los agregados de consumo tienen los mismos componentes y porque se mantiene constante el nivel de bienestar asociado con la línea de extrema pobreza mediante la valoración de la misma canasta de alimentos y la actualización de la porción no alimentaria de la línea general de la pobreza.

<sup>1</sup> Ver Anexo 1 para información más detallada sobre el agregado de consumo y líneas de pobreza.

<sup>2</sup> La medición de consumo en los años 1993 y 1998, como en la mayoría de los estudios de pobreza, no incluye las transferencias en especies a través de los programas de gobierno en los sectores sociales (ver Anexo 1). Así, las estimaciones de pobreza muy probablemente sobreestiman el nivel de pobreza en algunos puntos porcentuales, particularmente porque los pobres utilizan los servicios públicos con mayor frecuencia que los no pobres.

<sup>3</sup> Debido a diferencias en las fuentes de datos, no fue posible su realización durante los EMNV de 1993 y 1998.

<sup>4</sup> Con las estimaciones de población para Nicaragua y la tabla de requerimientos calóricos mínimos (Recomendaciones Dietéticas Diarias del INCAP, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), Guatemala, Abril, 1996), se calculó el promedio ponderado de 2,187 Kcal/día para Nicaragua.

<sup>5</sup> Debido a cambios demográficos en el período 1998-2001, el promedio de requerimientos calóricos mínimos se aumentó de 2,187 a 2,200 Kcal/día. La canasta de alimentos se ajustó en consideración a las nuevas condiciones (aumento de 0.6 por ciento).

**1.4 A pesar de la permanente disminución de la pobreza, aumentó el número absoluto de personas pobres, pero hubo notablemente menos personas en extrema pobreza.** (tabla 1.2). El número de personas pobres en 2001 aumentó en casi 300,000 desde 1993. La disminución del número de personas en extrema pobreza en cerca de 30,000, ha significado una ganancia importante para la reducción de la pobreza extrema. El avance provino principalmente de una reducción de cerca de 35,000 personas en las áreas rurales.

**1.5 Los principales factores que explican la reducción de la pobreza entre 1998 y 2001 fueron considerablemente reafirmados por los esfuerzos de reconstrucción post Huracán Mitch.** Un análisis de componentes (recuadro 1.2) indica que el origen del comportamiento de la pobreza en general, estuvo estrechamente relacionado con un crecimiento económico de base amplia, reforzado en gran parte por las inversiones de reconstrucción post Huracán Mitch. La mayor contribución a la reducción de la pobreza en general, fue la caída de la desigualdad observada en la disminución de la participación en el consumo del decil más alto en 2.3 por ciento y el aumento de los otros nueve deciles, verificado por la reducción del Gini de consumo en dos puntos. En contraste, las reducciones en la extrema pobreza se pueden explicar principalmente por el comportamiento de los precios de los alimentos básicos, particularmente arroz y frijoles. Los precios del arroz y los frijoles, alimentos básicos que constituyen cerca de un tercio de la dieta de los extremadamente pobres y un cuarto de aquella de los pobres (tabla 1.3), aumentaron relativamente menos que los precios de otros alimentos básicos (figura 1.2). Estos dos cultivos también se han beneficiado de los programas post Huracán Mitch, tales como los incentivos para la producción de frijoles y el programa *libra-por-libra* para el arroz.

**Tabla 1.3:** Principales ítems de consumo de alimentos

Alimento	Extrema Pobreza		Pobres		Todo Nicaragua	
	%	% acumulado	%	% acumulado	%	% acumulado
1 Arroz	15.3		14.0		9.8	
2 Frijoles	12.3	28	9.4	23	6.1	16
3 Maíz	9.3		5.5		2.7	
4 Azúcar	8.4		6.9		5.1	
5 Tortilla	5.7	51	4.8	41	4.3	28
6 Huevos	5.3		4.6		3.8	
7 Aceite Vegetal	4.9		4.8		3.6	
8 Café	3.9		3.2		2.2	
9 Leche, fresca	3.7		5.2		5.2	
10 Queso/crema	3.3		4.0		3.9	
11 Pollo	3.1	75	4.4	67	4.4	51

Fuente: Nicaragua EMNV, 2001.

**1.6 Una reforma tributaria en favor de los pobres, con objetivos distributivos hacia los más necesitados, debería incorporar la exención del impuesto al valor agregado solamente para los ítems consumidos por los de extrema pobreza,** o a lo más, los pobres en general, y no para todos los consumidores de la canasta básica. Tres cuartas partes del consumo de alimentos de los extremadamente pobres en Nicaragua, consiste solamente de 11 ítems, y la mitad de cuatro alimentos básicos: arroz, frijoles, maíz y azúcar. Dado a que la alimentación constituye casi dos tercios (60.6 por ciento)<sup>6</sup> del consumo total de los extremadamente pobres, la evolución de los precios de estos cuatro alimentos básicos tiene un impacto crítico en las decisiones de asignación de presupuesto de las familias en extrema pobreza de Nicaragua. Recientemente en Nicaragua fue aprobada por la Asamblea Nacional una reforma tributaria, utilizando argumentos en pro de

<sup>6</sup> Ver Anexo 3 tabla de patrones de consumo de diferentes grupos en Nicaragua.

### Recuadro 1.2: Descomposición de la pobreza en Nicaragua entre 1998 y 2001

Los cambios en la pobreza en general y la pobreza extrema en Nicaragua entre 1998 y 2001 se pueden descomponer en cuatro factores (ver Anexo 1): cambios en el consumo per cápita (*riqueza*); cambios en el valor de las líneas de pobreza (*precios de alimentos*); cambios en la desigualdad (*desigualdad*); y un término de interacción. En la pobreza urbana y rural, la descomposición incluye cambios en la distribución urbano-rural de la población (*U/R*). Matemáticamente, la  $j^{\text{th}}$  tasa de pobreza para el  $i^{\text{th}}$  año ( $P_{ji}$ ) – donde  $j$  = extrema pobreza y  $j$  = pobreza en general, y donde  $i$  = 1998 y  $i$  = 2001 – pueden expresarse como una función del consumo promedio per cápita ( $c_i$ ), el valor de las líneas de pobreza ( $p_{ji}$ ), el nivel de desigualdad ( $q_i$ ), un término de interacción, y la composición urbano-rural ( $u_i$ ).

Descomposición Nacional de la Pobreza = Consumo + Precios de Alimentos + Desigualdad + Interacción

$$\begin{aligned} \text{alternativamente: } P_{j2001} - P_{j1998} &= f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{2001}) - f_j(c_{98}, p_{j98}, q_{98}, u_{98}) = \\ & f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{2001}) - f_j(c_{1998}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{2001}) + \\ & f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{2001}) - f_j(c_{2001}, p_{j1998}, q_{2001}, u_{2001}) + \\ & f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{2001}) - f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{1998}, u_{2001}) + \text{Interacción} \end{aligned}$$

Descomposición Pobreza Urbano/Rural = Consumo + Precios de Alimentos + Desigualdad + Interacción + U/R Ratio

$$\text{donde: Relación Urbano/Rural: } f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{2001}) - f_j(c_{2001}, p_{j2001}, q_{2001}, u_{1998})$$

**Los factores claves que explican las reducciones de la pobreza son los siguientes:** Disminuyeron los precios de alimentos, por ende es más barato adquirir el mínimo de 2,199 Kcal/per cápita/día en 2001 que en 1998. Disminuyó la desigualdad; el porcentaje del consumo del decil más alto se redujo en 2.3 puntos porcentuales, mientras que aumentó en los otros nueve deciles. El peso relativo de las áreas urbanas aumentó de 54.3 a 58.3 por ciento; sin embargo, esta re-clasificación de hogares de rural a urbano aumentó marginalmente la pobreza en ambas áreas, urbana y rural.

Descomposición de la Pobreza 1998-2001								
Pobreza	1998	2001	Cambio Total	Componentes				
				Riqueza	Precio Alim.	Desigualdad	Interacción	U/R
<b>Nacional</b>								
Extrema	17.3	15.1	100.0%	+7.8%	<b>-75.0%</b>	-25.0%	-7.8%	-
General	47.9	45.8	100.0%	+46.7%	0.0%	-153.3%	+6.7%	-
<b>Urbana</b>								
Extrema	7.6	6.1	100.0%	+7.5%	<b>-72.5%</b>	-27.5%	+2.5%	-10.0%
General	30.5	28.7	100.0%	+32.0%	0.0%	-100.0%	+56.0%	+12.0%
<b>Rural</b>								
Extrema	28.9	24.7	100.0%	+9.3%	<b>-101.3%</b>	-33.3%	+36.0%	-10.7%
General	68.5	64.3	100.0%	+14.6%	0.0%	-48.8%	+85.4%	-51.2%

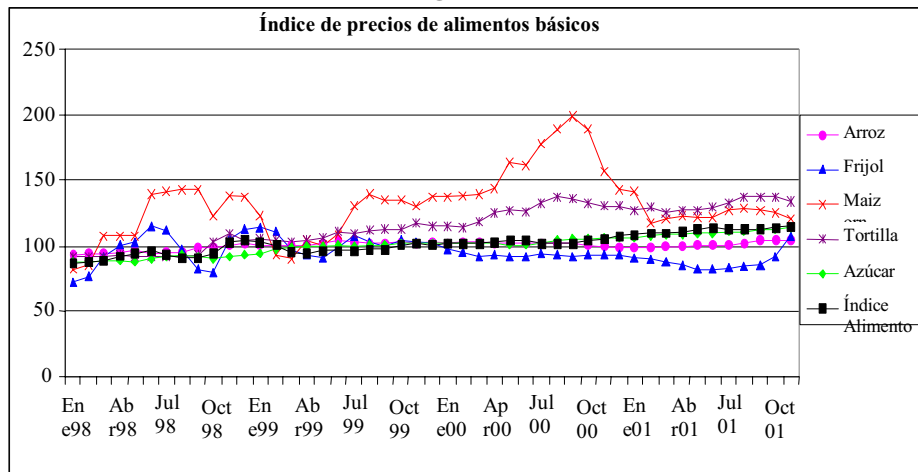
**La reducción de la extrema pobreza se explica en gran parte por la caída de los precios de alimentos.**

El abaratamiento de los alimentos explica alrededor del 75 por ciento de la reducción de la extrema pobreza a nivel nacional y en áreas urbanas, y explica toda la reducción en áreas rurales. La reducción de la desigualdad explica el otro 25 por ciento a nivel nacional y en áreas urbanas.

**Las reducciones de la pobreza en general tienen una desigualdad decreciente como fuerza impulsora clave;** sin embargo, las reducciones de pobreza urbana y rural en general, generadas por la disminución de la desigualdad se compensaron, en gran parte, por la re-clasificación de hogares de rural a urbano (ver Anexo 3, tablas A10, A11, y A12). Los precios de los alimentos prácticamente no tuvieron efecto en los cambios de la pobreza en general. Las reducciones en desigualdad medidas por el porcentaje de consumo por deciles se validaron con el Gini de consumo entre 1998 y 2001 a nivel nacional, urbano y rural, con reducciones de 2.1, 2.5 y 2.5 puntos, respectivamente (ver Anexo 3, tabla A24).

los pobres para eximir de impuestos a los 49 ítems de la canasta básica de consumo. Sin embargo, el análisis de los patrones de alimentación y consumo de los extremadamente pobres y pobres en general, indica que tres cuartas partes de su consumo de alimentos está constituido solamente por 11 y 14 ítems respectivamente.<sup>7</sup> Por consiguiente, una reforma tributaria para favorecer a los más necesitados deberá enfocarse hacia la exención del impuesto al valor agregado ya sea de 11 ó 14 ítems, dependiendo si el objetivo es la población de extrema pobreza (15.1 por ciento de la población en Nicaragua) o la pobreza en general (45.8 por ciento de nicaragüenses).

**Figura 1.2**



Fuente: Sistema Nacional de Índice de Precios al Consumidor, Banco Central de Nicaragua (BCN).

**Tabla 1.4:** Nicaragua: Evolución de la pobreza por Región, 1993-1998-2001(%)

Región	Incidencia de y cambio en Pobreza Headcount Index						Incidencia de y cambio en Extrema Pobreza Headcount Index					
	1993	1998	2001	Cambio 1993-98	Cambio 1998-01	Cambio 1993-01	1993	1998	2001	Cambio 1993-98	Cambio 1998-01	Cambio 1993-01
<b>Nacional</b>	<b>50.3</b>	<b>47.9</b>	<b>45.8</b>	<b>-2.4</b>	<b>-2.1</b>	<b>-4.5</b>	<b>19.4</b>	<b>17.3</b>	<b>15.1</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.2</b>	<b>-4.3</b>
Urbana	31.9	30.5	30.1	-1.4	-0.4	-1.8	7.3	7.6	6.2	+0.3	-1.4	-1.1
Rural	76.1	68.5	67.8	-7.6	-0.7	-8.3	36.3	28.9	27.4	-7.4	-1.5	-8.9
<b>Managua</b>	29.9	18.5	20.2	-11.4	+1.7	-9.7	5.1	3.1	2.5	-2.0	-0.6	-2.6
<b>Pacífico</b>												
Urbana	28.1	39.6	37.2	+11.5	-2.4	+9.1	6.4	9.8	5.9	+3.4	-3.9	-0.5
Rural	70.7	67.1	56.8	-3.6	-10.3	-13.9	31.6	24.1	16.3	-7.5	-7.8	-15.3
<b>Central</b>												
Urbana	49.2	39.4	37.6	-9.8	-1.8	-11.6	15.3	12.2	11.1	-3.1	-1.1	-4.2
Rural	84.7	74	75.1	-10.7	+1.1	-9.6	47.6	32.7	38.4	-14.9	+5.7	-9.2
<b>Atlántico</b>												
Urbana	35.5	44.4	43	+8.9	-1.4	+7.5	7.9	17	13.1	+9.1	-3.9	+5.2
Rural	83.6	79.3	76.7	-4.3	-2.6	-6.9	30.3	41.4	26.9	+11.1	-14.5	-3.4

Fuente: Nicaragua EMNV1993, 1998, 2001. (a) Departamentos por región: Managua incluye Managua Urbana y Managua Rural; Pacífico incluye Chinandega, Leon, Masaya, Granada, Carazo y Rivas; Central incluye Nueva Segovia, Jinotega, Atlántica Region) y Rio San Juan. (b) Los porcentajes de población en Nicaragua por región en 1998 son: Managua 27.7%, Pacífico Urbana 19.7%, Pacífico Rural 14.1%, Central Urbana 10.9%,

**1.7 Los cambios en la pobreza variaron sustancialmente por región (tabla 1.4).** La región Central Rural en particular, mostró un aumento en la pobreza entre 1998 y 2001, lo que hasta cierto punto era de esperar debido a la crisis del café y la sequía. A pesar de que la pobreza aumentó en esta región, las ganancias sustanciales obtenidas a principios de los años 1990 (1993-

<sup>7</sup> Pan (3.5 por ciento), carne de vacuno (2.4 por ciento), y banana (2.4 por ciento) complementan los ítems en la Tabla 1.3 para llegar al 75 por ciento del consumo de alimentos, siendo 60 por ciento del total del consumo de los pobres en general).

### **Recuadro 1.3: La crisis del café en Nicaragua: impacto social y en la pobreza.**

La fuerte caída de los precios internacionales del café, producto de un cambio estructural en el mercado mundial del café, ha tenido un impacto dramático en la economía del café en Nicaragua y en las familias que dependen de ingresos relacionados con este producto. Entre 1998 y 2001, el precio promedio recibido por las exportaciones nicaragüenses de café cayó 61 por ciento desde US\$151 a US\$59 por quintal (100 libras). Mientras la cantidad de café exportado aumentó en forma real durante las temporadas de cosecha de 1997/98 y 2001/02, el valor de las exportaciones cayó un 41 por ciento en ese período desde alrededor de US\$184 a US\$109 millones.

Un estudio en curso del Banco Mundial revela que esta crisis del café también ha acarreado disminuciones significativas en el bienestar de los hogares que permanecieron involucrados en la economía del café durante este período. Analizando los datos del Panel de la EMNV del sector rural de Nicaragua, 1998-2001, este estudio constata que el 23 por ciento de los hogares rurales tenían uno o más miembros trabajando como productores o trabajadores del café en por lo menos uno de los dos años estudiados. Hubo al parecer, un considerable movimiento de gente entrando y saliendo del sector del café durante el período, sin embargo, sólo un 16 por ciento de los hogares rurales ganó ingresos del café en cualquiera de estos años.

Los movimientos dentro y fuera del sector del café parecen haber sido importantes para explicar cómo la crisis afectó a los distintos hogares. Ninguno de los hogares que entraron o salieron de la economía del café experimentaron disminución de bienestar entre 1998 y 2001. Más bien fue el 8 por ciento de los hogares que se *quedaron* en el sector del café durante el período quienes sufrieron los serios efectos negativos de la crisis. Estos incluyeron:

*Pérdida de ingresos.* Mientras, en promedio, los hogares rurales del Panel experimentaron un aumento del ingreso per cápita de 30 por ciento durante el período, los hogares del sector del café experimentaron una disminución de ingresos de más de un 25 por ciento. Como los hogares generalmente tienen múltiples fuentes de ingresos, el efecto del impacto del café en los hogares fue menor que la caída en los precios mundiales. Sin embargo, el efecto en los ingresos familiares fue sustancial.

*Disminución de consumo.* Aún cuando los hogares del sector del café adoptaron estrategias para reducir el impacto de la crisis en su consumo, el efecto en el bienestar familiar fue considerable. El consumo per cápita entre las familias que se quedaron en el sector del café durante el período disminuyó en más del 16 por ciento entre 1998 y 2001. Esto se compara con aumentos en el consumo per cápita de casi 12 por ciento, en promedio, entre los hogares rurales del panel.

*Aumento de la pobreza.* La disminución del consumo se traduce en mayores tasas de pobreza entre los hogares cafetaleros. La incidencia de la pobreza en los hogares cafetaleros aumentó en más del 2 por ciento entre 1998 y 2001, contrastando con las disminuciones generales de la pobreza de más de un 6 por ciento entre los hogares rurales del Panel durante el mismo período. La incidencia de la extrema pobreza también aumentó en casi 5 por ciento, comparado con las disminuciones de la extrema pobreza de más de 14 por ciento entre todos los hogares rurales del Panel.

*Retrocesos en educación y nutrición de menores.* La crisis del café también ha afectado adversamente la educación y la nutrición de los niños de los hogares cafetaleros. Por ejemplo, las tasas netas de matrícula primaria disminuyeron más de 5 por ciento entre los hogares cafetaleros desde 1998 a 2001, mientras que aumentaron un 10 por ciento entre los hogares rurales del Panel. A nivel de secundaria, las tasas netas de matrícula se detuvieron entre los hogares cafetaleros, mientras que aumentaron en dos tercios (de 19 a 32 por ciento) en el Panel rural completo. Además, mientras la incidencia de menores con bajo peso cayó más de 6 por ciento entre los hogares no cafetaleros, la reducción de la incidencia de menores con falta de peso entre los hogares cafetaleros no fue estadísticamente significativa.

Un importante aporte del estudio es que la participación de hogares en la economía del café durante el período no implicó, por sí misma, la caída de bienestar o el incremento de la pobreza. Los hogares que entraron como los que salieron del sector del café entre 1998 y 2001, compartieron muchas de las ganancias de Nicaragua durante el período. En cambio, los efectos de la crisis sobre el bienestar parecen estar ligados, en parte al menos, a la movilidad económica y a la adaptabilidad de los hogares (o la falta de ello). El estudio está analizando los factores que afectan la movilidad económica, para ayudar a identificar las intervenciones que podrían reforzar la capacidad de los hogares para responder a los impactos económicos.

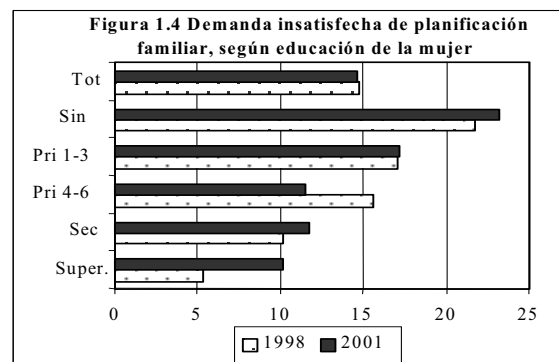
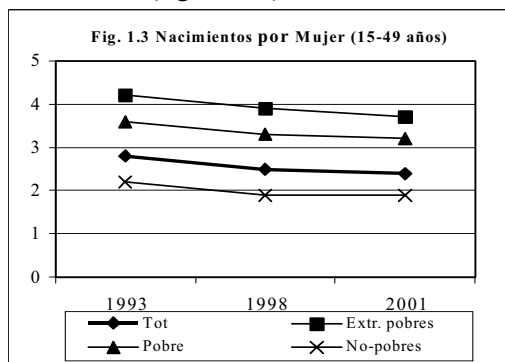
Mientras el trabajo asociado con este estudio continúa identificando políticas que podrían reforzar las capacidades de los hogares para responder a impactos económicos, hay hallazgos que ya sugieren dos grandes áreas donde podría ayudar la intervención pública. Primero, medidas para proteger las inversiones en educación, salud y nutrición de los niños, pueden ser importantes para asegurar que los impactos no generen pérdidas de largo plazo en la capacidad humana. Segundo, las medidas que refuercen la movilidad económica son importantes para ayudar a las familias a manejar los riesgos, protegiéndose así de los impactos económicos.

Fuente: "Impactos y Protección Social: Lecciones de la Crisis del Café en América Central," Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, próxima aparición 2003.

1998) no se perdieron totalmente. El impacto de la caída del precio del café en la pobreza, se concentró sub-regionalmente en la región Rural Central, ya que esta región produce cerca del 80 por ciento del café de Nicaragua. Estos hallazgos confirman que las ganancias en la reducción de la pobreza en Nicaragua, son altamente vulnerables a los impactos internos, tales como un cambio en los términos de intercambio debido a una severa caída en el precio del café (recuadro 1.3). La extensión del impacto de la crisis del café probablemente no se reflejó en su totalidad en la EMNV 2001, debido a que ese fue el primer año de disminución de los precios del café. En el mismo período, la región Pacífico Rural mostró la mayor disminución de extrema pobreza y pobreza en general, explicada en gran parte por los esfuerzos de reconstrucción post Huracán Mitch. Desde 1993 a 2001, los avances en la reducción de la pobreza y extrema pobreza fueron mayores en las áreas Pacífico Rural y Central Urbana y Rural; Managua exhibió un progreso sustancial en la reducción de la pobreza general, pero no tanto en extrema pobreza.

## B. FERTILIDAD Y SALUD MATERNA

**1.8 Las tasas de fertilidad continúan altas en Nicaragua, con un progreso modesto en los nacimientos por mujer y la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar.** La tasa de fertilidad global bajó de 3.6 en 1998 a 3.2 en 2001, manteniéndose considerablemente por sobre el promedio latinoamericano. A pesar de que los nacimientos por mujer disminuyeron en todos los grupos entre 1998 y 2001, la velocidad de esta disminución se lentificó, contrastando con el período 1993-1998 (figura 1.3), lo que quiere decir que la tendencia actual de nacimientos por mujer sin ninguna intervención adicional, mantendrían altas las tasas globales de fertilidad en el futuro. Además, la fertilidad de adolescentes es la más alta en América Latina, con 119 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15 y 19 años durante el período 1998-2001, comparado con 81 en América Central y México y 65 en todo el mundo (recuadro 1.4). Esto es concomitante con otras dificultades relacionadas con jóvenes, tales como desempleo superior al nacional y las tasas de pobreza. Sin embargo, la demanda insatisfecha para servicios de planificación familiar casi no mostró progreso entre 1998 y 2001, y se mantuvo cerca de 15 por ciento a nivel nacional, con casi una de cada cinco mujeres sin educación sin la capacidad de limitar o espaciar la maternidad (figura 1.4).



**1.9 El embarazo adolescente es común en Nicaragua, particularmente entre mujeres rurales y mujeres sin educación.** A pesar de que ha declinado ligeramente el embarazo entre adolescentes, todavía una de cada cuatro mujeres entre 15 y 19 años en 2001, estaban embarazadas o habían estado embarazadas, comparado con un 27 por ciento en 1998 y 32 por ciento en 1993.<sup>8</sup> La fertilidad entre mujeres adolescentes fue 119 nacimientos por 1,000 mujeres de 15-19 años de edad en el período 1998-2001; sin embargo, la fertilidad en áreas rurales fue

<sup>8</sup> Encuesta de Salud Familiar 1993; ENDESA 1998 y ENDESA 2001.

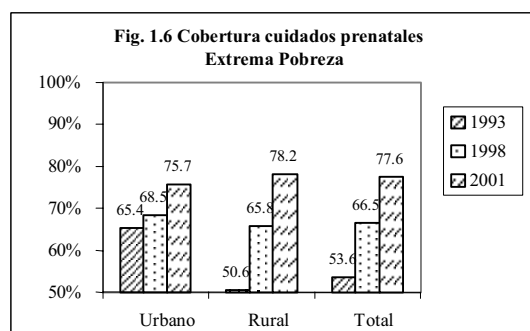
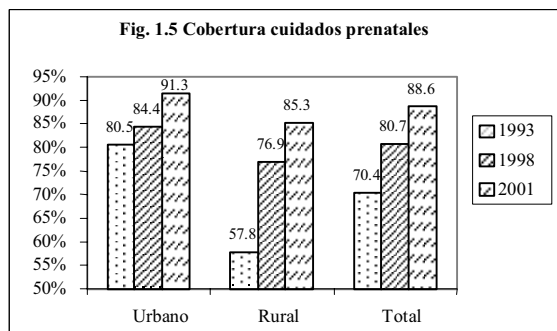
más de 60 por ciento sobre aquella de los adolescentes urbanos. Aún cuando la fertilidad adolescente disminuyó en cerca de un 8 por ciento entre 1998 y 2001, más significativo es que la educación estuvo muy ligada al embarazo adolescente. Casi la mitad (46 por ciento) de las adolescentes sin educación estuvieron alguna vez embarazadas, comparado con sólo 5 por ciento de aquellas con mayor educación. En efecto, ambas características son probablemente causa y consecuencia, una de la otra.

#### Recuadro 1.4: Un vistazo a la juventud nicaragüense

- ⌘ **Cerca de 21 por ciento** de toda la población (aproximadamente 1 millón de jóvenes) tienen entre **15 y 24 años** de edad.
- ⌘ **La tasa de fertilidad adolescente** es la más **alta** en América Latina: 119 nacimientos por 1,000 mujeres entre 15-19 años (comparado con un promedio de 81 para América Central y México y 65 mundialmente).
- ⌘ Casi **la mitad de los embarazos** ocurren en mujeres de 15-19 años, más **de la mitad de muertes maternas** y **21 por ciento de los recién nacidos en el país** tienen madres adolescentes.
- ⌘ Entre jóvenes de 15 a 24 años, la **tasa de ocurrencia HIV/SIDA es entre .05 y .08 por ciento en mujeres y entre .17 y .26 por ciento en varones** (comparado con entre .22 y 1.97 por ciento en otros países centroamericanos).
- ⌘ En 1990-2000, **el porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años en la población creció un 40 por ciento** (comparado con un crecimiento de 32-38 por ciento en Costa Rica, Honduras, y Guatemala, 25 por ciento en El Salvador, y 6 por ciento y 9 por ciento en Panamá y México, respectivamente).
- ⌘ La mano de obra se compone de un 39 por ciento de jóvenes de 15 a 24 años. **Veinte por ciento** de todos los jóvenes entre 15 y 24 años están desempleados.
- ⌘ **Treinta por ciento de los jóvenes entre 15 y 24 años son pobres y 49 por ciento son de extrema pobreza.**
- ⌘ **Casi 25 por ciento de todos los jóvenes urbanos entre 15 y 24 años no estudian ni trabajan.**

Fuente: "Youth in Nicaragua Policy Note," Banco Mundial, América Latina y Región del Caribe, próxima ap. 2003. Fuentes: Banco Mundial, *Evaluación de la Pobreza en Nicaragua*, Febrero 21, 2001; UNDP *Informe Desarrollo Humano 2000*; "Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño, Informe Nacional de Nicaragua," Héctor Goglio, Abril 1995, Centro Internacional de Investigación y Desarrollo (Canada); "Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud", Noviembre 2001; CEPAL, "Vulnerabilidad Social y Económica de los Jóvenes Marginados en México, El Salvador, Nicaragua, y Panamá." Agosto 2001.

1.10 **La salud materna ha mejorado, pero se necesita incrementar la atención para aumentar los nacimientos institucionales y mejorar las habilidades del personal de salud que atiende los partos.** Los datos iniciales de mortalidad materna indican mejoramientos sustanciales desde 148 a 125 por 100,000 nacimientos vivos en los dos años 1999-2001. En base a comportamientos recientes, el análisis de tendencia sugiere que las metas de mortalidad materna del MDG y el PRSP para Nicaragua se pueden lograr al 2015. Sin embargo, los dos indicadores intermedios más relevantes muestran mejoramientos significativos en cuidados prenatales y prenatales precoces (figura 1.5), pero avances mínimos en nacimientos institucionales y partos



atendidos por personal calificado de salud. En particular, la cobertura de cuidados prenatales para mujeres rurales en extrema pobreza mejoró en más del 50 por ciento, de 50.6 a 78.2 por ciento, en menos de 10 años desde 1993 a 2001 (figura 1.6). Debido a las altas tasas de cobertura en áreas urbanas, un progreso adicional requerirá un mayor enfoque hacia las áreas rurales en general, y en especial al mejoramiento del momento en que se inician los cuidados, al aumento del número promedio de visitas por mujer en las áreas rurales y al mejoramiento de la calidad de la atención.

**1.11 Más de un cuarto de todos los partos de las mujeres de extrema pobreza se realiza en la casa de la madre, y éstas son atendidas mayoritariamente por parteras** (tabla 1.5). Se requiere un grupo concertado de acciones entre los proveedores de salud para identificar oportunamente los embarazos de alto riesgo y los partos potencialmente riesgosos, mejorando el sistema de referencia existente y las casas maternas, aumentando el número de partos que se atienden en instituciones de salud, y mejorando las prácticas de salud de quienes atienden partos, incluyendo a las parteras. Para mejorar los indicadores de salud materna, se requeriría una estrategia que incluya acciones que proporcionen mejor capacitación a los que atienden a las madres en extrema pobreza. A pesar de que la cobertura de cuidados prenatales entre los extremadamente pobres ha mejorado dramáticamente en la última década, aún la mitad de las madres en extrema pobreza continúan dando a luz en sus casas. Por ende, estos esfuerzos deben incluir el mejoramiento de la capacidad de los proveedores de atención de salud para manejar en forma efectiva los diferentes valores culturales que aumentan las preferencias por tener el parto en el hogar.

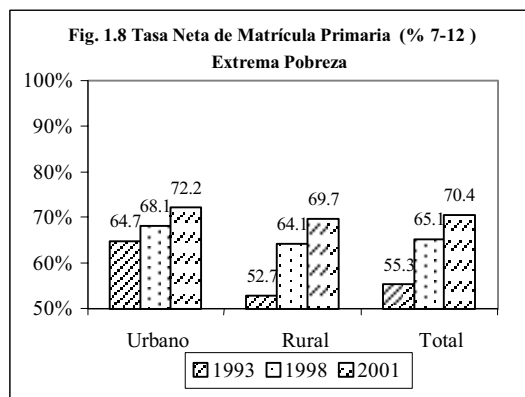
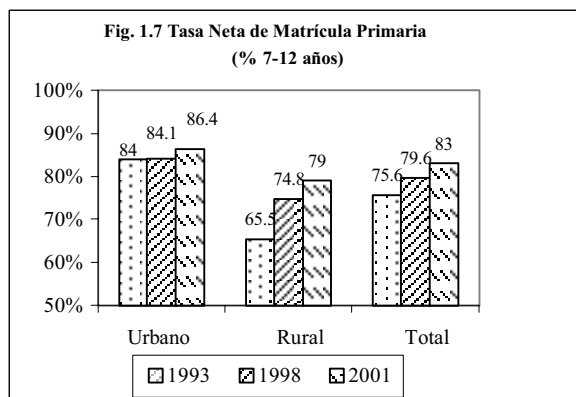
**Tabla 1.5:** Nicaragua: Indicadores de salud materna en partos

	Lugar del parto					Parto atendido por:			
	Recinto Público	Recinto Privado	Casa de Partera	Casa de la Paciente	Otro (c)	Doctor	Enfermera	Partera	Otro
<b>Nacional</b>	67.8	4.0	2.3	25.5	0.4	70.0	2.5	23.6	3.9
Extrema Pobreza	43.6	0.6	4.3	51.4	0.2	42.3	2.1	45.7	9.9
Pobreza no extrem.	73.1	4.8	1.9	19.8	0.4	76.1	2.6	18.8	2.6
Pobres	59.0	0.7	3.0	37.0	0.3	57.1	2.9	34.1	5.8
No pobres	77.7	7.7	1.5	12.7	0.3	84.3	2.0	12.0	1.7

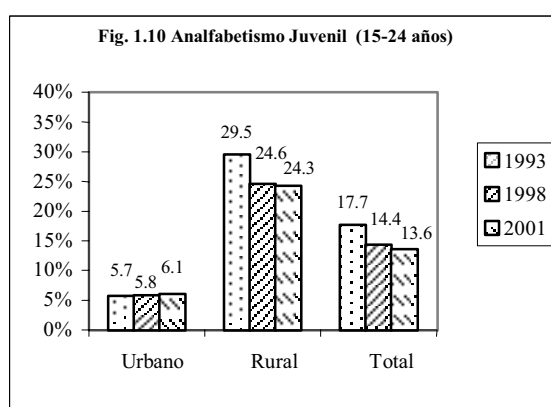
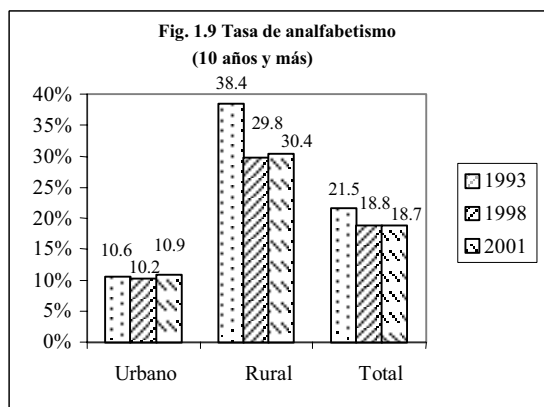
**Fuente:** Nicaragua EMNV 2001. (a) Incluye Hospitales Públicos, Centros de Salud Pública, Centros de Salud y Policlínicos INSS. (b) Incluye Hospitales y Clínicas Privadas. (c) Incluye Clínica ONG y otros.

### C. RESULTADOS SOCIALES, CONDICIONES DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA BÁSICA

**1.12 El progreso en educación fue mixto. A pesar de que la matrícula primaria se aceleró y la matrícula secundaria mejoró considerablemente, los indicadores preliminares de eficiencia interna de la educación primaria no mejoraron, y el alfabetismo de jóvenes y adultos ha estado prácticamente detenido.** Las tasas de matrícula primaria aceleraron su desempeño durante el período 1998-2001 comparado con el período 1993-1998 (figura 1.7). En particular, la matrícula primaria rural para los extremadamente pobres subió desde un 50 a casi un 70 por ciento en el período 1993-2001 (figura 1.8). Las tasas de matrícula secundaria mejoraron considerablemente, especialmente en áreas urbanas e incluso entre la extrema pobreza. Sin embargo, los indicadores de eficiencia interna de la educación primaria, como la tasa de promoción de los terceros grados de enseñanza básica en áreas rurales y la proporción de alumnos que terminan la enseñanza primaria en seis años, no han mejorado.



1.13 En áreas rurales, los problemas económicos (factores de demanda) y las distancias (factores de oferta) son igualmente relevantes para explicar la inasistencia escolar. La excepción es la extrema pobreza rural, ya que casi la mitad no asiste a la escuela por razones económicas. En áreas urbanas, los factores de demanda son lejos los más importantes. Los problemas monetarios son mencionados por casi dos tercios como la razón para no ir a la escuela.

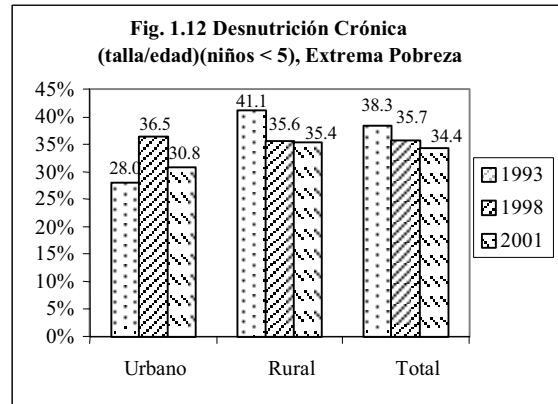
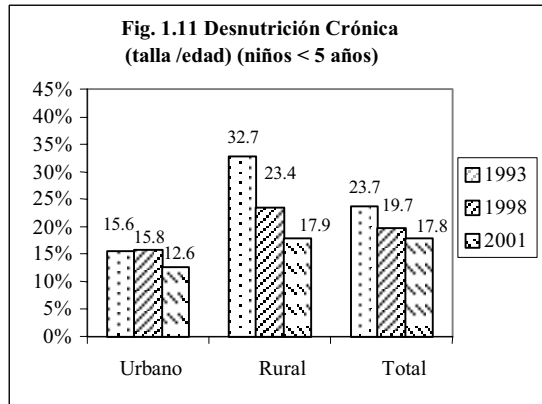


1.14 **El alfabetismo de jóvenes y adultos exhibió sólo un modesto desempeño** y, especialmente durante 1998-2001, parece haberse estancado (figuras 1.9 y 1.10). Este es un motivo de preocupación, dado que Nicaragua tiene una baja tasa de alfabetismo para los estándares de países de bajos ingresos. El promedio de años de escolaridad mejoró ligeramente, desde 4.5 en 1993 a 4.9 en 2001, pero hubo gran disparidad por grupos. Mientras los extremadamente pobres en áreas rurales tienen un promedio de cerca de 2.5 años de escolaridad, los no pobres en áreas urbanas han logrado 6.5 años, o 4 años más que el primero.

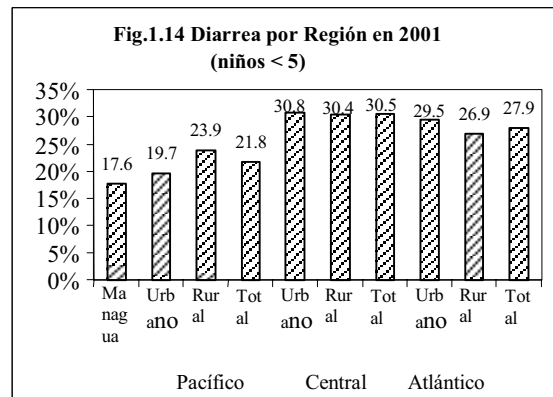
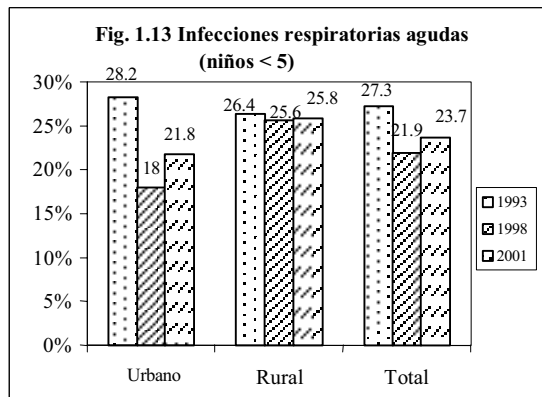
1.15 **La mortalidad infantil y de niños mostró un progreso impresionante, con una reducción de más de un 20 por ciento en tres años.** Sin embargo, la proporción de menores totalmente inmunizados bajó de 80 a 72 por ciento entre 1998 y 2001,<sup>9</sup> demostrando la necesidad de asegurar la sostenibilidad de estos logros. Además, el comportamiento de otros indicadores intermedios de salud infantil fue mixto. Los menores, especialmente los grupos de niños menores de cinco y de tres años, son grupos prioritarios para el capital humano y la reducción de la pobreza. A pesar de que la mortalidad de infantes y niños mejoró considerablemente y la prevalencia de desnutrición ha caído sistemáticamente durante la última década, casi uno de cada

<sup>9</sup> ENDESA 2001.

cinco menores permanece con desnutrición crónica (figura 1.11). Reducciones adicionales de la desnutrición necesitarán enfocarse en áreas rurales donde la tasa de desnutrición crónica es 50 por ciento más alta que la del área urbana, y en los de extrema pobreza, donde la incidencia es casi el doble del promedio nacional (figura 1.12).



**1.16 Es motivo de preocupación el nulo progreso en la ocurrencia de diarreas e infecciones respiratorias altas en niños menores de cinco años.** La incidencia de las dos enfermedades más frecuentes en niños menores de cinco años se mantuvo prácticamente detenida desde 1993.<sup>10</sup> Las infecciones respiratorias altas mejoraron entre 1993 y 1998 pero empeoraron nuevamente en 2001 a casi uno de cada cuatro niños menores de cinco años (figura 1.13). Igualmente, entre las respuestas de panel, alrededor de uno de cada cuatro niños menores de cinco años había tenido un episodio de diarrea en el mes anterior. En la Región Central, tanto en áreas urbanas y rurales, se reportó diarrea en casi uno de cada tres niños menores de cinco años (figura 1.14).

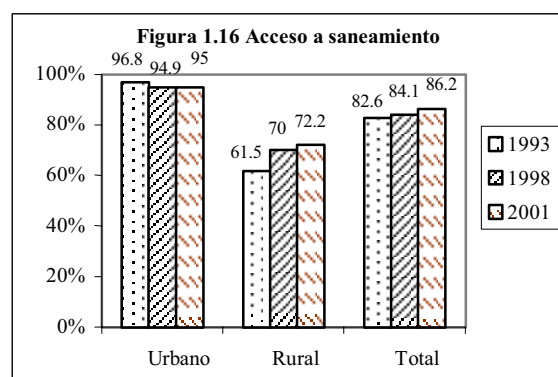
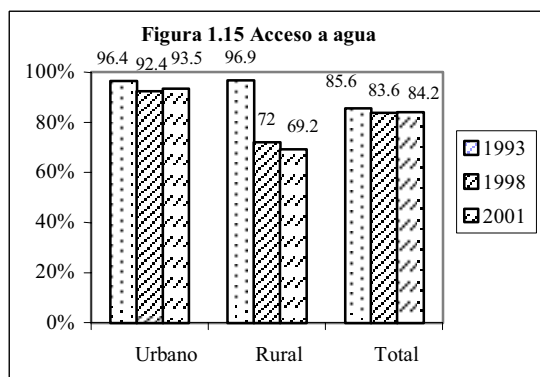


**1.17 El fuerte impacto de la diarrea en la desnutrición está demostrado, por lo que futuros progresos en esta área serán críticos para mejorar aún más la salud infantil.** Los patrones de

<sup>10</sup> Las tendencias opuestas de la incidencia de infecciones respiratorias agudas y diarrea entre las encuestas EMNV y ENDESA refuerzan los hallazgos de un comportamiento estancado. Ambas encuestas EMNV y ENDESA fueron recopiladas en 1998 y 2001. La EMNV muestra una incidencia de diarrea en niños menores de cinco años más alta en 2001 comparado con 1998, mientras que en la ENDESA se informa una tendencia contraria. Asimismo, la EMNV muestra una menor incidencia de infecciones respiratorias agudas en niños menores de cinco años en 2001 respecto 1998, pero la ENDESA reporta una mayor incidencia en igual período.

conducta así como un muy modesto avance en agua y saneamiento son factores que contribuyen a la falta de progreso en la salud infantil. Las malas prácticas de higiene acompañadas de una escasa infraestructura, requieren tanto de campañas educacionales como de soluciones mejoradas en agua potable, desechos y manejo de basura, además de mejorar la infraestructura de agua y saneamiento. Las prácticas habituales de comportamiento incluyen<sup>11</sup> la necesidad de acumular agua por falta de agua por tubería, el acceso de animales domésticos al agua potable de la familia, la falta de cloro, el hecho de no hervir el agua, las letrinas sin tratamiento y tirar basura.

**1.18 El desempeño en agua potable y saneamiento es muy modesto.** El acceso a agua segura estuvo más o menos detenido, en alrededor de 85 por ciento en 2001 (incluyendo pozos públicos/privados) o cercano a un 70 por ciento según registros administrativos. A pesar de que la cobertura de agua fue relativamente alta a nivel nacional (figura 1.15), prevalecen grandes disparidades en el acceso a agua segura. Menos de la mitad de los hogares de las áreas rurales dispersas tienen acceso a agua segura. Por este motivo, alcanzar mayores progresos aún requiere inversiones más costosas y soluciones más creativas, como también mejores prácticas de manejo del agua en el hogar para lograr un impacto en general, y particularmente en el nivel de salud infantil.



**1.19 El acceso a saneamiento parece ser considerablemente alto, pero más de la mitad de todas las letrinas están sin tratamiento o alrededor de un tercio de todos los servicios sanitarios.** Más de un 85 por ciento de la población tenían acceso a saneamiento en 2001, pero los avances en esta área han estado más o menos detenidos (figura 1.16). Un motivo de preocupación es que las condiciones sanitarias en barrios pobres densamente poblados son aún peores que en las áreas rurales de extrema pobreza, donde un 40 por ciento de todos los servicios sanitarios urbanos son letrinas sin tratar (tabla 1.6). Las letrinas sin tratamiento en áreas urbanas son realmente un motivo de preocupación. Otras preocupaciones concomitantes que explican la baja condición de salud de los niños jóvenes urbanos, son las madres que deben dejar sus hijos al cuidado de otros niños mayores y la falta de patios donde plantar huertos.

**1.20 Las condiciones de viviendas han empeorado considerablemente.** El hacinamiento (definido como más de tres personas en una misma habitación), ha aumentado en casi dos tercios (tabla 1.7). En 2001, más de dos tercios de los nicaragüenses vivían hacinados en sus hogares, y más de tres cuartas partes de los extremadamente pobres vivían en condiciones de hacinamiento. Además, el uso de leña para cocinar mejoró sólo levemente a nivel nacional, disminuyendo para aquellos que no eran extremadamente pobres. Para los nicaragüenses, los mayores problemas

<sup>11</sup> Banco Mundial (2001). Estudio Cualitativo de Pobreza y Exclusión.

sociales y de salud incluyen la resistencia de las infecciones respiratorias agudas en niños menores de cinco años y la violencia doméstica.

**Tabla 1.6:** Nicaragua: Acceso a servicios sanitarios

Tipo de Servicio Sanitario	Urbano				Rural			
	Todo	Extrema Pobreza	Pobres	No pobres	Todos	Extrema Pobreza	Pobres	No pobres
Letrina/baño - Sin tratar	32.1	42.7	42.05	29.2	38.4	35.9	37.5	39.7
Letrina/baño - Tratado	26.9	32.5	34.5	24.6	31.8	22.7	26.8	38.9
Baño c/descarga a alcantarillado	26.9	1.5	7.5	32.6	0.2	0.3	0.1	0.4
Baño c/descarga a pozos sépticos	9.0	0.6	4.0	10.5	1.8	0.0	0.2	4.1
Baño c/descarga a ríos/arroyos	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Sin servicio	5.0	22.7	12.0	3.0	27.8	41.1	35.3	16.9

Fuente: Nicaragua EMNV 2001.

**1.21 La infraestructura productiva está estancada por el acceso a la electricidad.** La electrificación prácticamente no mostró progresos, es cerca de 70 por ciento desde 1993. Incluso desde 1993 a 2001 el acceso empeoró para el grupo de no pobres. Entre los de extrema pobreza en áreas rurales, ni siquiera uno de cada cinco hogares tenía acceso a la electricidad. El proyecto de red de electrificación rural que pronto finalizará su fase de preparación, traerá el acceso a este servicio básico tan necesitado. En promedio, en las áreas rurales ni la mitad de los nicaragüenses tienen acceso a la electricidad.

**Table 1.7:** Infraestructura productiva y condiciones de la vivienda

	Electricidad			Acceso a camino pavim.		Hacinamiento		Leña para cocinar		
	1993	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1993	1998	2001
<b>Nicaragua</b>	<b>69.8</b>	<b>68.7</b>	<b>72.2</b>	<b>22.3</b>	<b>42.2</b>	<b>23.9</b>	<b>37.8</b>	<b>75.0</b>	<b>66.7</b>	<b>63.6</b>
Pobres extremos	30.3	24.4	26.0	7.4	11.0	54.0	75.6	98.0	98.6	99.9
Pobres no extrem.	62.1		77.7	-	46.0	-	33.2	90.7		59.2
Pobres	49.8	43.3	46.3	11.0	21.4	41.3	64.3	93.5	84.3	94.3
No pobres	90.1	84.8	87.1	29.6	54.2	11.2	22.5	56.3	45.6	45.6
<b>Urban</b>	-	<b>90.7</b>	<b>91.8</b>	<b>31.5</b>	<b>58.2</b>	<b>16.3</b>	<b>31.6</b>	-	<b>47.1</b>	<b>44.8</b>
Pobres extremos	-	52.5	50.4	11.4	19.0	52.3	80.9	-	98.1	99.5
Pobres no extrem.	-		93.6	-	59.9	-	29.5	-		42.4
Pobres	83.8	72.9	75.0	15.0	37.9	35.6	66.3	84.2	87.1	85.2
No pobres	97.3	96.0	96.7	36.5	64.1	9.9	21.5	47.9	34.8	32.9
<b>Rural</b>	-	<b>40.0</b>	<b>41.0</b>	<b>10.5</b>	<b>16.8</b>	<b>35.7</b>	<b>47.6</b>	-	<b>92.2</b>	<b>93.2</b>
Pobres extremos	-	15.5	18.6	6.1	8.6	54.5	74.1	-	98.7	100.0
Pobres no extrem.	-	-	47.1	-	19.0	-	40.4	-		91.3
Pobres	29.9	28.1	29.0	8.9	11.4	44.5	63.1	99.0	97.9	99.8
No pobres	61.5	57.3	58.2	12.8	24.4	16.0	25.4	89.8	83.7	83.5

Fuente: EMNV 1993, 1998, 2001.

**1.22 A pesar de que se ha progresado en el acceso a caminos pavimentados, hay una enorme disparidad regional.** (Tabla 1.8). Ha habido progreso, pero éste se ha concentrado en las áreas urbanas, donde el acceso casi se ha duplicado, y en la región del Pacífico—probablemente mostrando el impacto del Huracán Mitch junto con los esfuerzos de reconstrucción de caminos. En todas las regiones urbanas han ocurrido mejoramientos, pero entre las zonas rurales se ha beneficiado solamente la región rural del Pacífico, mientras que el acceso a caminos pavimentados en las regiones Rural Central y Rural Atlántico ha empeorado. Más de un tercio de los hogares de la región urbana del Pacífico dice que las condiciones de los caminos mejoraron desde 1998, pero casi un tercio de los de la región Rural Central dice que han empeorado. En Nicaragua prevalece una clara acumulación de infraestructura, en términos de caminos tanto para fines productivos como para el acceso de los pobres a los caminos. Las áreas agrícolas más productivas del país están en las regiones rurales Central y Atlántico, donde la

pobreza es más generalizada. La solución de adoquinado para los caminos se mantiene como una solución costo-efectiva, con significativos beneficios para los pobres rurales.<sup>12</sup> Las ventajas económicas más importantes son: costos menores que el asfalto; los caminos requieren poca mantención; no se requieren equipos mayores para construirlos y mantenerlos; los caminos adoquinados resisten las inundaciones mejor que el asfalto; la tecnología es simple y las habilidades desarrolladas se pueden aplicar a la construcción de viviendas y proyectos comunitarios; los costos de supervisión son casi la mitad de aquellos para un camino de asfalto o grava; los caminos adoquinados son más rápidos de construir que los de asfalto; y los caminos todo tiempo son más recuperables al deterioro asociado con las fuertes lluvias en Nicaragua.

**Tabla 1.8:** Camino de acceso principal es pavimentado

Año	Todo	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural
1998	22.3	32.6	37.8	11.0	19.2	12.1	13.6	0.2
2001	42.2	72.4	57.1	31.6	34.4	9.0	33.3	0.0

Fuente: EMNV 1998 y 2001.

1.23 Las evaluaciones hechas por los beneficiarios han mostrado los significativos beneficios derivados de los caminos adoquinados, los que incluyen un aumento en la utilización de servicios de salud y educación, mejores niveles de salud (por la eliminación de nubes de polvo en la estación seca, y superficies embarradas y resbalosas en las temporadas lluviosas), y promueven la creación de empleos. También se promueve el desarrollo local con el uso de materiales, trabajo y tecnología locales, y mejoran el compromiso local y comunitario en la planificación y toma de decisiones en la selección y diseño de sub-proyectos, aumentando potencialmente la sostenibilidad a largo plazo.

<sup>12</sup> Recuadro 2.6. Banco Mundial 2001. Evaluación de la Pobreza en Nicaragua. Informe No. 20488-NI.

## CAPÍTULO II. PROGRESO EN LAS METAS MDGs Y PRSP

### Las metas y objetivos del PRSP <sup>13</sup> nicaragüense

2.1 En Septiembre de 2001, el gobierno de Nicaragua presentó su documento de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) al Directorio del Banco Mundial y del FMI. Un nuevo gobierno entró en funciones en Enero de 2002 y confirmó su compromiso con los todos los principios y prioridades expresadas en la ERCERP. La ERCERP descansa en cuatro pilares: crecimiento de amplia base con énfasis en empleo productivo y desarrollo rural; mayor y mejor inversión en capital humano de los pobres; mejor protección de la población vulnerable; y el fortalecimiento de las instituciones y buen gobierno. También incluyó tres temas transversales: la reducción de la degradación ambiental y vulnerabilidad ecológica; el aumento de la equidad social; y la promoción de la descentralización.

Recuadro 2.1: Metas y Objetivos de la ERCERP y las MDGs	
Metas ERCERP (MDGs)	Objetivos
Meta 1. Reducir la <b>extrema pobreza</b>	Obj. 1. Reducir a la mitad, , entre 1995 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son menores que la línea de extrema pobreza. <sup>14</sup>
Meta 2. Aumentar el <b>acceso a la educación primaria</b>	Obj. 2. Asegurar que al 2015, el 90 por ciento de niños y niñas por igual podrán completar el ciclo completo de enseñanza primaria.
Meta 3. Reducir la tasa de <b>mortalidad materna</b>	Obj. 3. Entre 1994 y 2015, reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna.
Meta 4. Reducir la <b>mortalidad infantil y de menores de cinco años</b>	Obj. 4. Entre 1994 y 2015, reducir por dos tercios la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad de menores.
Meta 5. Lograr acceso universal a servicios de salud reproductiva	Obj. 5. Dar acceso a servicios de salud reproductiva para todos los individuos de edad apropiada al 2015.
Meta 6. Implementar una <b>Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenido</b>	Obj. 6. Implementar una estrategia de desarrollo sostenible al año 2005.
Meta 7. Reducir la desnutrición crónica	Obj. 7. Reducir la desnutrición crónica a un 7 % al 2015.
Meta 8. Aumentar el acceso a <b>agua y saneamiento</b>	Obj. 8. Aumentar a 100 % la cobertura nacional de agua al 2015.
	Obj. 9. Aumentar a 95 % el acceso nacional a saneamiento al 2015.
Meta 9. Reducir la tasa de Analfabetismo	Obj. 10. Disminuir la tasa de analfabetismo a 10 % al 2015.

Fuente: GON. PRSP. Una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, Julio 2001.

2.2 La ERCERP utilizó la estructura de las MDG para seleccionar metas y objetivos.<sup>15</sup> Hay 9 metas ERCERP, 10 objetivos (recuadro 2.1), y 28 indicadores intermedios. Entre las 9 metas ERCERP, cinco también son metas MDG y una más es un objetivo de las MDG. Estas son: reducir la extrema pobreza, lograr educación primaria universal, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y asegurar sostenibilidad ambiental, y aumentar el acceso a agua potable segura.

2.3 A continuación se describen algunas importantes adiciones y omisiones a las metas de la ERCERP en relación con las MDG.

- i. Se adoptaron cuatro metas PRSP adicionales que no tienen objetivos MDG. Estas son mortalidad infantil (conjuntamente con mortalidad de menores), desnutrición crónica,

<sup>13</sup> El título en español es *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza* (ERCERP).

<sup>14</sup> La línea general de la pobreza en 1998 era US\$403 per cápita al año (US\$1.1 per cápita por día); una persona que consuma menos de este monto se considera pobre. La línea de extrema pobreza es US\$212 per cápita al año (US\$0.58 per cápita por día); una persona que consuma menos de este monto se considera de extrema pobreza y no puede alcanzar el requerimiento calórico mínimo diario, aún cuando el consumo completo se dedique a alimentación.

<sup>15</sup> Debido a falta de datos, el año base para la ERCERP es 1994 para la mortalidad materna, y la mortalidad infantil y menores de cinco años, y 1995 para la pobreza; esto en vez de 1990 como establece la estructura MDG. Nótese que si los objetivos de la ERCERP para 2015 extrapolaran cifras a 1990, los objetivos cambiarían.

acceso a servicios de salud reproductiva, acceso a saneamiento (conjuntamente con acceso a agua), y analfabetismo.

- ii. La ERCERP no estableció las metas MDG para promover la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, y para combatir HIV/SIDA, malaria, y otras enfermedades graves. La igualdad de género en Nicaragua está asociada más bien con violencia familiar y temas del mercado laboral que con diferencias de acceso a la educación o de matrícula escolar. El HIV/SIDA todavía no es un peligro para la salud pública en las proporciones de otros países pobres altamente endeudados (HIPC), tales como aquellos del sub-Sahara en Africa. Por ende, no se fijaron metas específicas ERCERP u objetivos cuantitativos.

### A. ¿ESTÁN ENCAMINADAS LAS MDG Y METAS ERCERP EN 2001?

2.4 El avance hacia las metas del MDG y PRSP en Nicaragua ha sido satisfactorio en general, pero hay preocupación por el futuro desempeño sostenido de varias metas. Aún cuando cerca de la mitad de las metas ERCERP estuvieron encaminadas en 2001 comparando lo real versus la meta (tabla 2.1 y figura 2.1), en gran medida el cumplimiento no tuvo relación con la ERCERP, ya que la puesta en marcha sólo comenzó en 2001. Los objetivos ERCERP para 2001 eran muy modestos frente a las MDGs para 2015, y por consiguiente varios ya han sido logrados. Seis objetivos ERCERP mostraron un cumplimiento satisfactorio: extrema pobreza, matrícula primaria neta, mortalidad infantil, mortalidad materna, estrategia para un desarrollo sostenido y desnutrición crónica. Actualmente, cinco de los objetivos ERCERP no están encaminados y necesitan esfuerzos adicionales para sustentar mejoramientos futuros: mortalidad de menores de cinco años, acceso a servicios de salud reproductiva, acceso a agua potable y saneamiento, y analfabetismo. Además, el logro de indicadores intermedios es mixto, menos de la mitad de ellos muestran un desempeño satisfactorio (ver Anexo 4).<sup>16</sup>

**Tabla 2.1:** Nicaragua: Avance hacia el logro de las Metas ERCERP y MDGs

Metas ERCERP (MDGs)	Fuente datos	Datos Actuales				Object. 2001	En camino?	Object. 2005	PRSP 2015 Objet.
		1993	1998	1999	2001				
Extrema Pobreza(%)	EMNV	19.4	17.3	...	15.1	...	Si	16	9.7
Matrícula Primaria Neta (%)	MECD	75.6	79.6	...	81.1	77.9	Si	83.4	90
Mortalidad Materna (por 100,000 nac. vivos)	MINSAs	...	...	148	125	...	Si	129	40
Mortalidad Infantil (por 1,000 nac. vivos)	DHS	...	40	...	31	...	Si	32	20
Mortal. Menores (por 1,000 nac. vivos)	DHS	...	50	...	40	...	Parcial	37	24
Acceso a Servicios Salud Reproductiva (%)	MINSAs	...	...	21	24.5	22	Parcial	23	100
Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenido	MARENA	(puesta en marcha en 2005)					Si		
Desnutrición crónica (%)	LSMS	23.7	19.7	...	17.8	17.9	Si	16a	7
Acceso a Agua (%)	ENACAL	...	...	66.5	70	69.5	Parcial	75.4	100
Acceso a Saneamiento (%)	LSMS	82.6	84.1	...	86.2	85	Parcial	88a	95
Tasa Analfabetismo (%)	LSMS	21.5	18.8	...	18.7	18.5	No	16a	10

Fuente: ENDESA, EMNV, registros administrativos de ENACAL, MARENA, MECD y MINSAs, GON ERCERP (2001) y ERCERP Primer Informe de Progreso (2002). (a) Meta es para 2004.

<sup>16</sup> Esta evaluación se enfoca en metas y objetivos seleccionados por el Gobierno de Nicaragua en la ERCERP. Evalúa el progreso usando los años base fijados en este documento oficial, pero en algunos casos se incorpora el dato correcto de la línea base. El PRSP Nicaragüense fija objetivos para 2001 para la mayoría de los indicadores pero no para todos; así, el desempeño es evaluado para aquellos con objetivos cuantitativos y/o parámetros claros. Para los indicadores sin objetivos para 2001, pero con objetivos para 2005 y 2015, se contrastan los datos actuales de 2001 con el objetivo proyectado en 2001, de acuerdo a objetivos futuros y conductas pasadas.

### Recuadro 2.2: Monitoreo de la ERCERP y MDGs

El proceso de monitoreo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza tiene varias ventajas: hace posible seguir el proceso para el logro de las metas PRS; ayuda a evaluar las preferencias públicas que apoyan las acciones de gobierno; revela las causas de éxito o fracaso, permitiendo un manejo efectivo de la estrategia e identificación de mejoras necesarias; permite la movilización y generación de consensos para el apoyo público de los objetivos; ofrece la oportunidad de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso; y actúa como un medio para mejorar la responsabilidad en el uso de los recursos y aumentar la transparencia.<sup>17</sup>

#### Conceptos Generales

Metas – los objetivos que un país o sociedad quieren lograr

Indicadores – las variables utilizadas para medir el progreso hacia las metas

Objetivos – el nivel cuantificado de indicadores fijados por un país a ser logrados en un plazo dado.

#### Tipos de Indicadores

Los indicadores se pueden clasificar en dos grupos, indicadores intermedios e indicadores finales. El primer grupo se puede sub-clasificar en indicadores de entrada e indicadores de rendimiento, y este último en indicadores de resultado e impacto.

##### *Indicadores Intermedios*

Indicadores de entrada – indicadores financieros y físicos de recursos utilizados

Indicadores de rendimiento – los bienes y servicios intermedios generados

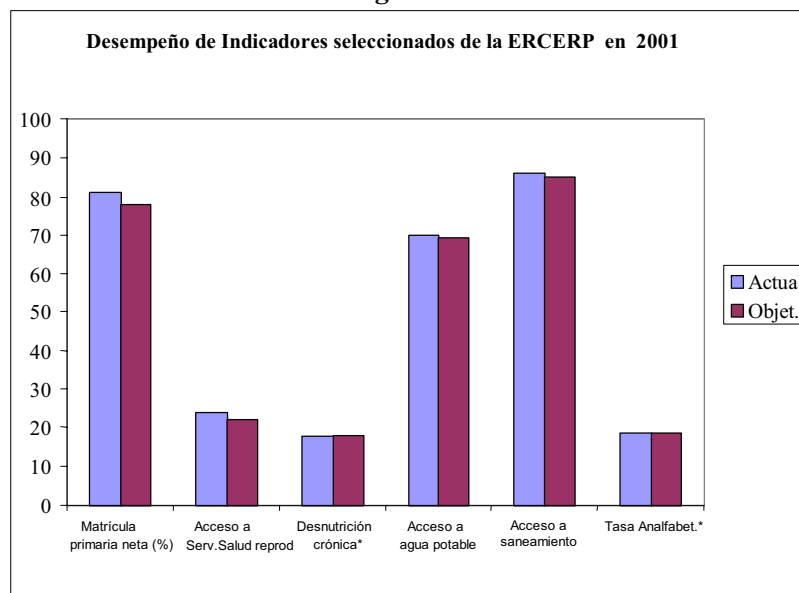
##### *Indicadores Finales*

Indicadores de resultados – acceso y uso de bienes y servicios y satisfacción de los beneficiarios

Indicadores de Impacto – efectos sobre dimensiones claves de bienestar (mejoramiento de estándares de vida)

Fuente: Pain (2002).

Figura 2.1



Nota: Desempeño de las metas ERCERP con objetivos cuantitativos para 2001.

2.5 El progreso satisfactorio en casi la mitad de las MGD y metas ERCERP, refleja el desempeño positivo de crecimiento general durante la segunda mitad de los años 1990, la prioridad entregada por el gobierno al mejoramiento de la cobertura de servicios sociales básicos y los montos generosos de ayuda de donantes, especialmente después del Huracán Mitch.

<sup>17</sup> Pain, Chris, Una Introducción a los Desafíos y Temas del PRSP. Junio 2002.

## B. ¿SE ALCANZARÁN LAS METAS MDGs Y ERCERP AL 2015?

2.6 Las metas MDGs y las de largo plazo que posiblemente se lograrán son la extrema pobreza, mortalidad de niños menores de cinco años, acceso a agua potable y acceso a saneamiento. No es probable que se logren las metas de matrícula primaria universal, mortalidad materna y mortalidad infantil. Es muy improbable que se logre el acceso a servicios de salud reproductiva, desnutrición crónica y analfabetismo (tabla 2.2 y recuadro 2.3). Entre todas las metas a largo plazo del MDGs y la ERCERP, son inquietantes las de mortalidad de niños menores de cinco años, la diarrea e infecciones respiratorias agudas, el acceso a servicios de salud reproductiva, el acceso a agua potable, el acceso a saneamiento y el analfabetismo.

**Tabla 2.2:** Nicaragua: Avances hacia el logro de Objetivos MDGs y ERCERP de largo plazo

Metas PRSP (MDGs)	Base	Actual 2001	Pronóstico 2015	Objet. PRSP 2015	¿Se logrará Objetivo para 2015?
Extrema Pobreza (%)	19.4 (1993)	15.1	11.5 <sup>b</sup>	9.7	Posiblemente
Matrícula Primaria Neta (%)	...	81.1	83.0 <sup>b</sup>	90 <sup>c</sup>	Posiblemente <sup>d</sup>
Mortalidad Materna (por 100,000 nacidos vivos)	160 <sup>a</sup>	125	63.4	40	Improbable
Mortalidad Infantil (por 1,000 nacidos vivos)	58 <sup>a</sup>	31	26.6 <sup>b</sup>	20	Posiblemente
Mortalidad de niños menores de 5 años (por 1,000 nacidos vivos)	72 <sup>a</sup>	40	34.5 <sup>b</sup>	24	Posiblemente
Acceso a Servicios de Salud Reproductiva	...	24.5	39.8	100 <sup>c</sup>	Muy improbable
Desnutrición Crónica (%)	19.9 (1998)	17.8	12.3	7	Improbable
Acceso a Agua (%)	...	70	84.5	100 <sup>c</sup>	Improbable
Acceso a Saneamiento (%)	...	85	87.9	95 <sup>c</sup>	Posiblemente
Tasa de Analfabetismo (%)	19 (1998)	18.7	16.4	10	Muy improbable

**Fuente:** ERCERP, EMNV 2001, ERCERP Primer Informe de Avances, y estimaciones propias. (a) El año base para MDGs es 1990, pero el Primer Informe de Avances de la ERCERP de Nicaragua explica que los datos para este año no están siempre disponibles, por ende se utilizó el año más cercano, que en la mayoría de los casos era 1993 ó 1994. (b) Estimado según las elasticidades del SimSIP para LAC; metodología citada en el Estudio Técnico del Banco Mundial No.467. (c) Objetivo Nacional. (d) Esto es improbable si se fija la meta de lograr el objetivo MDG de educación primaria universal.

### Recuadro 2.3: Criterio de evaluación de desempeño para alcanzar las MDGs

Se presentan los resultados en cuatro criterios de evaluación de desempeño: probable de ser logrado, podría posiblemente ser logrado, improbable de ser logrado, y muy improbable de ser logrado. Las definiciones varían para cada objetivo.

Se obtienen los porcentajes dividiendo los valores pronosticados en 2015 por el año base (1990 ó 1993/94 para Nicaragua) y multiplicando por 100, excepto para matrícula primaria neta, ya que el objetivo es alcanzar cobertura universal. Así, un resultado cercano a 0 por ciento indica que el nivel del indicador en 2015 es distinto al de 1990, mientras que un resultado cercano a 100 por ciento significa que el valor en 2015 es cercano al de 1990.

Objetivo	Probable	Posible	Improbable	Muy improbable
Reducir extrema pobreza en 50 %	0 – 50 %	50 – 60 %	60 – 80 %	> 80 %
Reducir mortalidad menores 5 años en 50 %				
Reducir analfabetismo en 50%*				
Lograr educación primaria universal	90–100 %	90 – 95 %	80 – 90 %	< 80 %
Acceso universal a agua potable*				
Acceso a Saneamiento *				
Acceso a servicios de salud reproductiva*				
Reducir mortalidad infantil en 2/3	0 – 33 %	33 – 50 %	50 – 75 %	> 75 %
Reducir mortalidad menores 5 años en 2/3				
Mortalidad materna*				
Desnutrición crónica*				

**Fuente:** Banco Mundial. Hicks y Wodon, Alcanzando las MDGs en América Latina: Resultados Preliminares. Junio 2002.

\* Agregados a la tabla original.

**Recuadro 2.4:** Perspectivas para las MDGs y metas ERCERP en Nicaragua hacia el año 2015

Para determinar si las MDGs y las metas ERCERP en Nicaragua se lograrán al 2015, fue necesario estimar pronósticos usando una combinación de métodos y fuentes de datos, tales como: datos de las metas SimSIP; datos actualizados específicos del país aplicados a la regresión de metas SimSIP y nuevos cálculos utilizando el paquete estadístico Stata; el paquete estadístico POVCAL para estimar la respuesta de la pobreza al crecimiento y sus valores estimados; y la elasticidad estimada de las metas SimSIP al crecimiento.

*POVCAL – Una herramienta para obtener la elasticidad de la pobreza al crecimiento*

POVCAL ayuda con el trabajo de evaluación de la pobreza, usando métodos sólidos y precisos para calcular la pobreza y medidas de desigualdad. Necesita cualquiera de los variados tipos de datos por grupos de ingresos, típicamente disponibles, tales como porcentajes de ingresos por deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita. Los requerimientos de datos son pocos; esencialmente lo que se necesita es acceso a datos de distribución por grupos y la línea de pobreza. El programa estima la curva de Lorenz, el índice Gini, el índice de conteo, el índice de brecha de la pobreza, índice de Foster-Greer-Thorbecke, y las elasticidades de estas medidas de pobreza con respecto al promedio de la distribución. Todo esto se realiza para dos especificaciones alternativas de la curva Lorenz: el Cuadrático General (Villaseñor y Arnold) y el modelo Beta (Kakwani).<sup>18</sup>

*Metas SimSIP – Evaluando el Realismo de las Metas de Desarrollo*

SimSIP (Simulaciones de Indicadores Sociales y de Pobreza) es un juego de simuladores basados en Excel, amigables para el usuario, que facilitan el análisis de temas relacionados con indicadores sociales y pobreza. Muchos de los indicadores corresponden a los objetivos y áreas de interés expuestos en las MDGs. Las simulaciones/objetivos para niveles futuros pueden basarse ya sea en tendencias históricas o en elasticidades basadas en modelos. Para las tendencias históricas, se consideran cuatro distintas maneras de ajustar una línea de tendencia histórica a los datos disponibles a nivel país, para cada indicador y para cada país. Se selecciona el mejor ajuste. La segunda alternativa es confiar en un modelo econométrico que entregue las elasticidades de los indicadores crecimiento económico, crecimiento de la población, urbanización y tiempo. Estas elasticidades se han estimado con dos modelos econométricos distintos usando conjuntos de datos de paneles mundiales, y pueden variar con el nivel de desarrollo económico y urbanización de un país.

2.7 El progreso continuo en las MDGs y metas ERCERP de Nicaragua está estrechamente ligado a la recuperación del crecimiento,<sup>19</sup> particularmente para lograr la meta de la reducción de pobreza en 2015. En educación, los cuellos de botella se relacionan con el mejoramiento de la eficiencia interna de la educación primaria. Para este efecto, la Iniciativa Educación para Todos comenzada recientemente en Nicaragua podría tener un impacto suficiente para hacer posible el logro de objetivo de las MDG de educación primaria universal. La mortalidad materna está asociada con los nacimientos en el hogar y el bajo acceso a los servicios de salud reproductiva (con una meta de 100 por ciento para 2015), lo que a su vez, aumenta el intervalo entre nacimientos e impacta la alta fertilidad. Preocupan las perspectivas futuras de la mortalidad de niños menores de cinco años y la desnutrición crónica, dado el mínimo progreso en diarrea y enfermedades respiratorias agudas, las que también están ligadas al bajo acceso a agua potable segura y servicios sanitarios. Ha mejorado el acceso al agua; sin embargo, sólo un cuarto de los hogares tiene agua por tubería dentro de su vivienda. El agua se contamina principalmente por prácticas inseguras en el acopio de agua potable, el acceso de los animales domésticos al agua potable familiar, la falta de cloro y el descuido de las familias de no hervir el agua. El acceso a saneamiento parece alto; sin embargo, la mitad de las letrinas no tienen tratamiento, lo que equivale a un tercio de todos los servicios sanitarios en el país. Las tasas de analfabetismo en

<sup>18</sup> Shohua Chen, Gaurav Datt, y Martin Ravallion. POVCAL, Un programa para calcular medidas de pobreza de grupos de datos.

<sup>19</sup> Los valores proyectados para 2015 asumen que las metas del programa PRGF para el crecimiento económico a mediano plazo se lograrán como sigue: 2003 (3 por ciento), 2004 (4.5 por ciento), y 2005 (5 por ciento). Después del 2005, el crecimiento real del PIB de largo plazo se proyecta en 3.9 por ciento.

Nicaragua, como en otros países, han resultado difíciles de mejorar en el mediano plazo; la eficiencia interna de la educación y los programas de alfabetización para adultos jóvenes serán claves.

### C. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ESPECÍFICOS DE PAÍS ASOCIADOS A LAS MDGs

2.8 Los gobiernos y las agencias donantes quieren asegurar que sus estrategias de inversiones contribuyan a los más mayores objetivos de desarrollo para reducir la pobreza y proteger el medio ambiente. Esto requiere una comprensión clara de las complejas interacciones entre el gobierno y los resultados de los proyectos y la meta final o impacto que se desea lograr. Los gobiernos están bajo la creciente presión de utilizar sus escasos recursos de la manera más costo efectiva posible para alcanzar las metas y objetivos comprometidos. Por este motivo, es crucial comprender qué proyectos, sistemas de entrega, y rendimientos son los que más probablemente alcanzarán los impactos deseados, y también comprender qué factores contribuyen al éxito o al fracaso en el logro de esas metas.

2.9 Los instrumentos de política específicos para el país asociados a las MDGs y metas ERCERP se identifican en Nicaragua usando el análisis de determinantes (ver recuadro 2.5) para la pobreza, asistencia escolar, mortalidad infantil y de menores, desnutrición, incidencia de diarrea y mortalidad materna. Las herramientas políticas más relevantes y de gran contribución al mejoramiento de estas metas incluyen: la alfabetización de mujeres; el tamaño de las familias y el número de hijos menores de cinco años; las prácticas de amamantamiento, cuidados prenatales y nacimientos institucionales; agua por tubería dentro de las casas (o el uso seguro de agua potable) electricidad; títulos de propiedad y terreno; saneamiento (excusados y/o letrinas seguras); caminos rurales; y vacunación.

#### **Recuadro 2.5:** Identificación de determinantes de las MDGs y metas ERCERP en Nicaragua

Un análisis de variables múltiples basado en la Encuesta de Medición de Niveles de Vida (Nicaragua - EMNV 1998), fue utilizado por diversos académicos y profesionales para determinar las variables relevantes y la contribución marginal que impactan las variables dependientes claves, tales como la mortalidad infantil, la mortalidad materna, etc.<sup>20</sup> Los principales hallazgos de estos estudios se utilizan para describir la dirección y la fuerza de las variables explicativas en cada uno de los modelos propuestos. El uso del análisis de determinantes de las MDGs y metas PRSP implica seleccionar un conjunto de variables ( $z$ ) para estimar la probabilidad de un evento. Las variables incluidas en el modelo son una combinación de factores: individuales (dotación de capital humano), familiares (activos y otros proxi de ingresos) y de nivel comunal (acceso a servicios adecuados de salud y sanitarios) que hipotéticamente tienen un impacto significativo en las probabilidades del evento.

$$\text{Prob (evento)} = 1/(1 + e^{-z})$$

$$\text{Donde } z = \eta_0 + \eta_1 X_1 + \eta_2 X_2 + \eta_3 X_3 + \dots + \eta_n X_n$$

El efecto marginal de una variable explicativa en la probabilidad de éxito de la variable de resultado se obtiene multiplicando el coeficiente beta por el derivado de la función de distribución acumulativa valorada en la media. Dado que se está trabajando con muestras y estimaciones, siempre hay un nivel de inexactitud. El nivel de significancia (uno, cinco ó 10%) indica cuál es la probabilidad de estar equivocado acerca del impacto de la variable explicativa en la variable de resultado, o qué tan confiables son nuestros hallazgos. (ver Anexo 5).

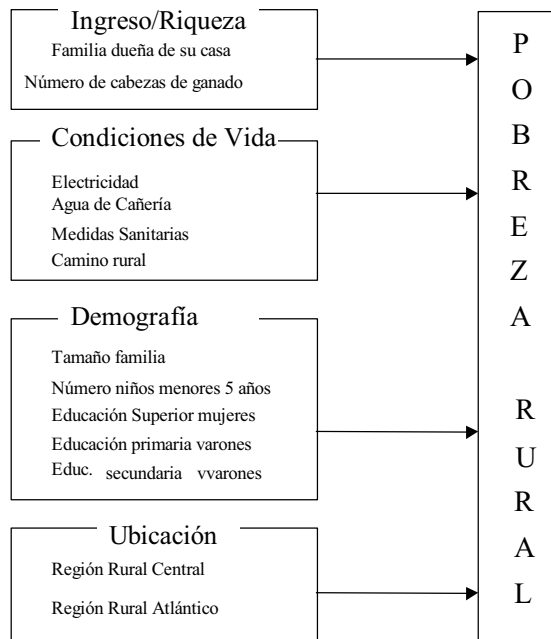
<sup>20</sup> Documentos de apoyo del Informe No. 20488-NI Evaluación de la Pobreza en Nicaragua (2000). Sobrado (2000), La Probabilidad de Ser Pobre; Davis y Murgai(2000), Entre la Pobreza y la Prosperidad; Kruger (2000) Determinantes de la Asistencia a Escolaridad Primaria; Muñiz (2000), Determinantes de la Mortalidad de Infantes y Menores; y Dayton(2000), La Salud Pública y Servicios de Agua ¿Mejoran la Salud Infantil en Nicaragua?

## C1. Pobreza

2.10 La pobreza en las áreas urbanas y rurales en Nicaragua está muy asociada con una baja educación (más significativamente para mujeres que para hombres), el gran tamaño de las familias, el número de niños menores de cinco años, y la falta de acceso a la electricidad. Cada niño menor de cinco años aumenta la probabilidad de ser pobre en un 25 por ciento. La probabilidad de ser pobre en Nicaragua se reduce en más de un décimo si la familia es dueña de su casa. Sin embargo, si la familia está en la región rural Central, la probabilidad de ser pobre aumenta un quinto. La prosperidad rural está asociada con terrenos más grandes, el número de cabezas de ganado, título de propiedad, agua dentro de la casa o de la propiedad y la existencia de sistemas sanitarios (excusado/letrina). En las áreas rurales, la educación de la mujer y el tamaño de las familias son las contribuciones más importantes para reducir la probabilidad de ser pobre. Además, el acceso a un camino tiene un impacto sustancial y estadísticamente significativo en la extrema pobreza en áreas rurales.

**Figura 2.2**

Determinantes de Pobreza para los Hogares Rurales



2.11 La educación secundaria y superior de las mujeres tiene una relación recíproca con la pobreza, cada una disminuye en un quinto la probabilidad de ser pobre (lo que es casi tres veces más que la educación primaria o secundaria en varones) (ver Anexo 5). Esto refuerza la relevancia de la educación de la mujer en Nicaragua, como un instrumento de política crucial en el mejoramiento del bienestar de las familias.

## C2. Educación

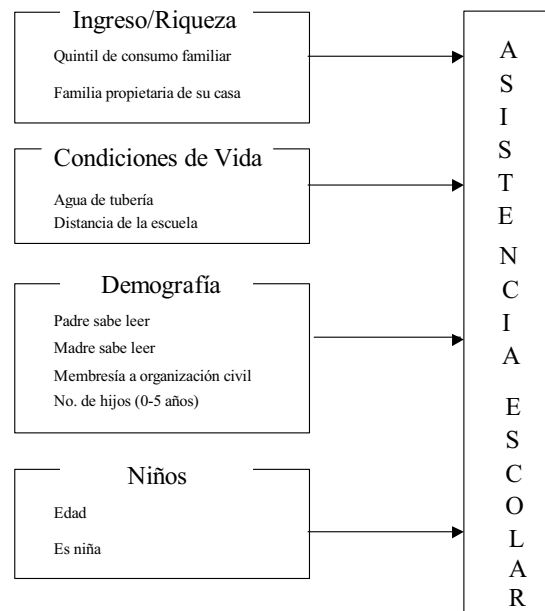
2.12 La asistencia escolar de niños entre 6-14 años de edad está fuertemente influenciada por la edad del niño, el sexo, el nivel de ingreso familiar, el nivel de alfabetismo de la madre, el acceso al agua por tubería, propiedad de la vivienda, el alfabetismo del padre, la membresía en organizaciones cívicas, el número de hijos y la distancia a la escuela. Los niños que pertenecen a los hogares más acomodados tienen cinco veces más probabilidades de asistir a la escuela que los

niños pertenecientes a familias del quintil más bajo. El efecto del alfabetismo de la madre es significativo: un niño cuya madre sabe leer tiene un 6.5 por ciento más de probabilidades de asistir a la escuela que un niño cuya madre es analfabeta. En contraste, el alfabetismo del padre sólo tiene la mitad de ese efecto en la asistencia escolar del niño. El efecto de distancia de la escuela es negativo, como era de esperar; la cercanía a la escuela fomenta la asistencia.

2.13 La experiencia recopilada ofrece fuerte evidencia de que ciertas acciones claves determinan los buenos resultados en la salud infantil.<sup>21</sup> En Nicaragua, las intervenciones efectivas incluyen lactancia materna y alimentación complementaria apropiada para los niños pequeños; inmunización; manejo apropiado de las infecciones respiratorias agudas, neumonía, diarrea, y malaria; medidas para prevenir la malaria; y el acceso a personal médico calificado. Se podría lograr una reducción importante en la mortalidad infantil aumentando la cobertura de intervenciones probadamente efectivas entre los niños pobres.

**Figura 2.3**

Determinantes de la asistencia escolar para niños de 6 a 14 años



### C3. Salud de infantes y niños

2.14 La desnutrición, tanto a nivel nacional como familiar, se ve significativamente afectada por el crecimiento de los ingresos. Mundialmente existe una estrecha relación entre la desnutrición infantil y el producto interno bruto (PIB) per cápita. Además la causalidad ocurre para ambos lados: tal como la falta de ingresos contribuye a la desnutrición, la desnutrición puede impedir el crecimiento de ingresos a través de efectos como escolaridad tardía o reducida, productividad baja, vulnerabilidad a infecciones, y mayor incidencia de enfermedades no transmisibles en adultos.<sup>22</sup>

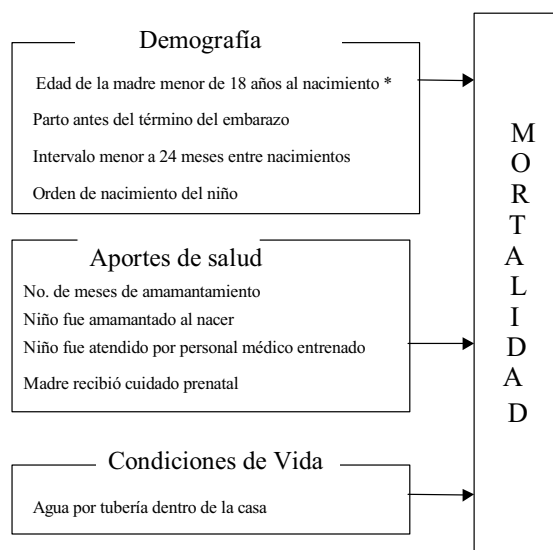
<sup>21</sup> World Bank. Health, Nutrition and Population Development Goals. Measuring Progress Using the Poverty Reduction Strategy Framework. November 2001. p.10

<sup>22</sup> *Ibidem*, p.27.

2.15 En Nicaragua la mortalidad infantil y de niños está influenciada principalmente por cinco intervenciones de política relevantes: el cuidado prenatal, partos atendidos por personal calificado, acceso a agua por tubería, acceso a servicios de planificación familiar y prácticas de amamantamiento. El cuidado prenatal es la más influyente contribución de salud en la reducción de la mortalidad de infantes y niños: En madres que han recibido cuidados prenatales, disminuye la mortalidad de niños en un tercio y la mortalidad de infantes en un quinto. El acceso al agua por tubería puede reducir la mortalidad de niños en 16 por ciento y la mortalidad de infantes en 10 por ciento. El amamantamiento reduce ambos en alrededor de 10 por ciento. Además, la efectiva planificación familiar y los programas de suplementos vitamínicos son claves para las áreas rurales, en tanto que mejores medidas sanitarias parecen ser el factor más influyente para las áreas urbanas en general.

2.16 Los esfuerzos para mejorar la mortalidad de infantes y niños en Nicaragua necesitarán esfuerzos más concentrados, dirigidos hacia la extrema pobreza y las áreas rurales. Si bien la cobertura de cuidados prenatales ha mejorado en los últimos años, todavía hay lugar para sustanciales mejorías, especialmente entre la extrema pobreza cuya tasa de cobertura es 77 por ciento. De igual manera, mejoramientos en el porcentaje de nacimientos atendidos por personal entrenado, también se deberán enfocar en los extremadamente pobres, quienes dan a luz en sus casas, en más de la mitad de los casos (51 por ciento). Más aún, menos de la mitad de todos los hogares en las áreas rurales dispersas tienen acceso a agua segura, una de cada cinco mujeres sin educación tiene demanda insatisfecha de planificación familiar, y el amamantamiento exclusivo hasta la edad de seis a siete meses es solamente un 3.2 por ciento.<sup>23</sup>

**Figura 2.4**  
Determinantes de la mortalidad de infantes y niños



\* Sólo para mortalidad de niños

2.17 Las prácticas de amamantamiento y el acceso al agua por tubería son dos factores críticos que afectan la ocurrencia de desnutrición así como la incidencia de diarreas entre los niños menores de cinco años de extrema pobreza. El nivel de vacunación también juega un papel

<sup>23</sup> ENDESA 2001.

causal importante que afecta la tasa de desnutrición de este grupo. En el año 2001, menos de tres de cada cuatro niños (72 por ciento) de 18-29 meses de edad estaban con sus vacunas completas,<sup>24</sup> y solamente había variaciones relativamente menores en las tasas de las áreas rurales frente a las urbanas. Tanto el acceso al agua por tubería (actualmente sólo para el 84 por ciento de la población en Nicaragua, sin mejoramiento significativo durante los últimos ocho años) como las prácticas de amamantamiento, como se menciona en el párrafo anterior, son un motivo de preocupación en Nicaragua. El progreso en estas áreas será clave si se quiere continuar mejorando la reducción de la tasa de desnutrición.

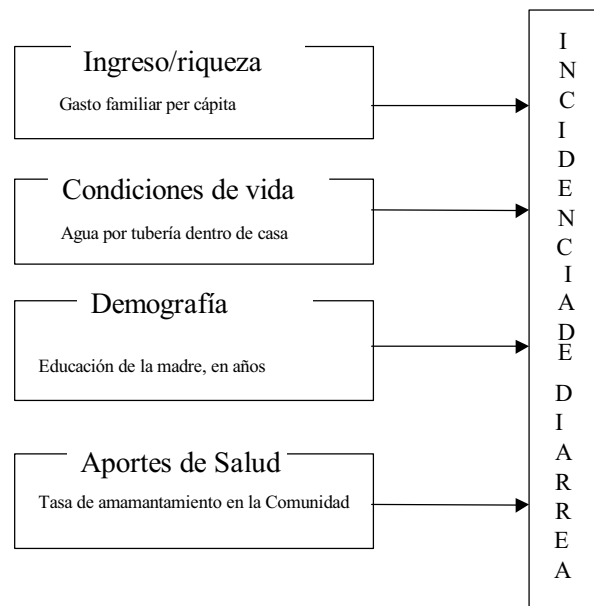
**Figura 2.5**

Determinantes de la desnutrición (crónica en niños menores de 5)



**Figura 2.6**

Determinantes de la incidencia de diarrea (niños menores de 5)



#### C4. Salud Materna

2.18 Hay tres principales estrategias que pueden reducir la mortalidad materna: aumentar el intervalo de los nacimientos e impedir embarazos no deseados; prevenir las complicaciones en el embarazo, e impedir la muerte cuando aparecen complicaciones. Los factores que afectan el poder espaciar los nacimientos y los embarazos no deseados, incluyen los matrimonios a

<sup>24</sup> ENDESA 2001.

temprana edad, la maternidad a temprana edad, los embarazos no deseados, el acceso a contracepción, si existe o no coerción o violencia involucrada, y las preferencias de tamaño de la familia. Las medidas preventivas para reducir las complicaciones del embarazo incluyen el acceso a cuidados prenatales, una nutrición adecuada, el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, el manejo de condiciones existentes tales como la malaria, la disponibilidad y el acceso a cuidados calificados durante el parto, el manejo activo de la tercera etapa del parto, los cuidados pos parto, y la disponibilidad de atención de abortos. Los factores que determinan el resultado final de las complicaciones durante el embarazo incluyen el acceso a cuidados calificados, el uso de servicios obstétricos de emergencia, y la calidad de los servicios obstétricos disponibles.<sup>25</sup> En la planificación de embarazos para mujeres y parejas, hay barreras significativas de gran importancia para el diseño de políticas y programas, tales como los valores culturales y creencias religiosas, que son tan importantes como las barreras económicas y físicas de acceso a los servicios.

2.19 La disponibilidad de buena atención es esencial, no sólo para reducir la mortalidad materna durante el embarazo y parto, sino también para asegurar, en primer lugar, un embarazo sano, para reducir las patologías maternas y perinatales, y para reducir la mortalidad perinatal. La mayoría de los servicios de salud reproductiva y materna son entregados por enfermeras, matronas y trabajadores comunitarios de la salud, en lugar de médicos, lo que hace que la disponibilidad de cuidados especializados dentro de la comunidad sea un componente importante en la salud de las mujeres. Los factores que influyen si las personas utilizan los servicios de salud son la distancia, el conocimiento, el costo, la calidad y la cultura. Hay una fuerte correlación entre la presencia o falta de asistencia especializada en el parto y la tasa de mortalidad materna; la presencia de un asistente especializado reduce en forma significativa las muertes maternas. La calidad de la red de servicios obstétricos es pobre en general, pero en las áreas rurales en particular, necesitan mejoramientos sustanciales en la referencia temprana de partos de alto riesgo, en la calidad de los servicios referenciales (cuidados obstétricos secundarios), y en el acceso a transporte, y sangre segura para transfusiones.

2.20 La evidencia disponible en este momento indica que las acciones de política de alto impacto para reducir la tasa de mortalidad materna son: alfabetismo femenino, acceso a planificación familiar, cuidados prenatales tempranos y atención del parto por personal especializado.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> World Bank. Health, Nutrition and Population Development Goals. Measuring Progress Using the Poverty Reduction Strategy Framework. 2002. pp. 13-14.

<sup>26</sup> Ni la Encuesta Demográfica y Salud del 2001 (ENDESA) ni la Encuesta de Medición de Niveles de Vida (EMNV) tienen muestras suficientemente grandes para captar la mortalidad materna. Por otra parte, se desconoce el error de medición de la mortalidad materna en los registros administrativos del Ministerio de Salud.

### CAPÍTULO III. AUMENTANDO EL BIENESTAR Y REDUCIENDO LA VULNERABILIDAD

3.1 Este capítulo examina detalladamente las dinámicas de consumo de un panel de hogares nicaragüenses entre 1998 y 2001, haciendo uso de las encuestas de panel sobre condiciones de vida de 1998 y 2001 (ver recuadro 3.1 para una explicación de la metodología para analizar el panel).<sup>27</sup> El objetivo es identificar potenciales estrategias y políticas exitosas para aumentar el bienestar y superar la pobreza en Nicaragua. Se estudiaron tanto las familias urbanas como las rurales, concentrándose más en las áreas rurales, dado el mayor grado y profundidad de la pobreza en el área rural de Nicaragua.

**Recuadro 3.1:** Análisis del Panel de hogares en Nicaragua: una tipología basada en activos

Este capítulo utiliza varios hallazgos claves del estudio de Davis y Stampini (2002), quienes analizaron la dinámica de las familias que entran y salen de la pobreza usando los datos de las encuestas de panel de 1998 y 2001. La disponibilidad de panel de datos ofrece una oportunidad para analizar cuáles familias abandonaron y entraron en la pobreza, y cómo; también permite una descripción de sus características. Este estudio se basa en las tipologías construidas para el análisis de hogares rurales usando la EMNV 1998 (Davis y Murgai, 2000). Estas tipologías de hogares trataron de equilibrar la representación detalle/desagregación y la representación estadística, involucrando la elección de activos relevantes y su balance, determinando las elecciones de las familias nicaragüenses versus activos realmente exógenos a las variables de resultado. Los datos de panel dan una oportunidad para juzgar lo exógeno de los activos sobre los cuales se construyeron estas tipologías, y permiten la reconstrucción de tipologías a la luz de nueva información.

Utilizando la EMNV de 1998, Davis y Murgai (2000) construyeron dos tipologías estadísticamente representativas. La primera tipología se limitaba a familias campesinas dueñas de predios o que usaban terrenos para la producción agrícola o ganadera durante el período del estudio. La segunda amplió el alcance de las tipologías de productores agrícola/ganaderos utilizadas anteriormente por Davis, Carletto, y Sil (1997) y por Maldidier y Marchetti (1996), para incluir a todas las familias rurales. La tipología de familias campesinas usa experiencia laboral y educación, y la tipología de familias rurales usa activos productivos mayores, como tierra, ganado, y capital humano. Como las cabezas de ganado tienden a asociarse con el acceso a tierra, no se necesitan ambos. La educación se usa como sustituto de la participación en el mercado laboral. Tierra y educación se consideran activos exógenos que determinan, en gran parte, las elecciones hechas por las familias rurales nicaragüenses. Los activos de tierra se miden según el terreno controlado por las familias durante el período de estudio, sin importar si el terreno es propio o arrendado. Así se clasifican las familias por el tamaño del campo (menos de 2 mzs o *minifundio*, 2-5 mzs o pequeño, 5-20 mzs o mediano, y más de 20 mzs o grande). Las familias con campos grandes son una muestra pequeña en el estudio, lo que impide su clasificación mayor y más clásica con aquellas con por lo menos 100 mzs o más. Las familias no campesinas tienen el nivel de educación promedio para Nicaragua: cuatro años o más. También se agrega una categoría para familias urbanas dedicadas a la agricultura. Por último, como los mercados de tierras no son perfectos, la tipología campesina distingue entre propietarios y arrendatarios de tierras. Si bien el mercado de arriendo de tierras es muy activo en Nicaragua, las restricciones del mercado del crédito y los seguros son suficientemente vinculantes para merecer la separación entre propietarios y arrendatarios.

Fuente: Davis and Stampini (2002).

3.2 Se analizaron las familias no pobres y moderadamente pobres por separado de las de extrema pobreza. Estos dos grupos tienen determinantes precisos y enfrentan riesgos y

<sup>27</sup> Las Encuestas de Medición de Niveles de Vida de 1998 y 2001 son paneles con cerca de 85 por ciento de los hogares entrevistados en 1998, entrevistados nuevamente en 2001.

vulnerabilidades diferentes asociadas con estrategias específicas para avanzar hacia la prosperidad y/o enfrentar la pobreza. Por consiguiente, estos hallazgos indican que las políticas y los programas nacionales deben ser adaptados y sus objetivos precisados a las necesidades particulares de cada grupo, ya sea no pobres, moderadamente pobres o de extrema pobreza. Mirar a los hogares no pobres y moderadamente pobres implica analizar sus características e identificar cuáles familias avanzaron hacia la prosperidad o cayeron en la pobreza, y cómo. El papel de la agricultura en Nicaragua es distinto para los no pobres y los moderadamente pobres, que para los de extrema pobreza. Para los primeros, la agricultura es de relevancia para mejorar los niveles de bienestar, bajo ciertas condiciones, mientras que para los últimos está asociado con la subsistencia y la seguridad alimentaria. Las instituciones están críticamente comprometidas con el mejoramiento de los niveles de bienestar. Sin embargo, algunas formas de crédito disponibles en la actualidad no han tenido éxito en la reducción de la pobreza. Entre los más pobres de los pobres, los cambios en la pobreza miran hacia sus principales riesgos y vulnerabilidades, presentando como resultado, una revisión de los programas de pobreza en Nicaragua proponiendo recomendaciones de política.

#### A. DINÁMICAS DE BIENESTAR – LOS NO Pobres Y LOS MODERADAMENTE Pobres

3.3 A pesar de que Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina, medido por el producto interno bruto (PIB) per cápita, la pobreza y la extrema pobreza disminuyeron en forma sistemática aunque modestamente durante los años 1990s.<sup>28</sup> La incidencia de la pobreza a nivel nacional cayó desde 50.3 a 45.8 por ciento, y aquella de la extrema pobreza desde 17.3 a 15.1 por ciento entre 1998 y 2001.

**Tabla 3.1:** Entrada y salida de la pobreza, Panel de hogares 1998 y 2001

Categorías de pobreza	Total	Rural	Urbana
% de Pobreza			
<b>1998</b>			
Pobreza moderada	27	38	18
Extrema pobreza	13	22	5
Total pobreza	40	60	23
<b>2001</b>			
Pobreza moderada	25	35	17
Extrema pobreza	11	19	4
Total pobreza	36	54	21
% Hogares del Panel			
<b>General</b>			
No pobres en 1998 y 2001	52	30	70
Saliendo de cualquier clase de pobreza a no pobres	13	17	10
Entrando en cualquier clase de pobreza desde no pobre	9	11	7
Moderadamente pobre en 1998 y 2001	12	17	8
Saliendo de extrema pobreza a pobreza moderada	5	9	2
Entrando en extrema pobreza desde pobreza moderada	4	7	2
Extremadamente pobre en 1998 y 2001	6	10	2

Fuente: Davis y Stampini (2002).

#### A1. ¿Quiénes son los no pobres y los moderadamente pobres?

3.4 Entre los años 1998 y 2001 hubo una modesta, pero significativa disminución de la pobreza moderada en todos los hogares. La pobreza moderada entre todas los hogares del panel también cayó, desde 27 a 25 por ciento, y la pobreza moderada rural cayó desde un 38 a un 35 por ciento y

<sup>28</sup> Según la medición de la Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 1993, 1998, y 2001.

la pobreza moderada urbana de un 18 a un 17 por ciento. Notablemente, estos modestos cambios encubren el gran movimiento de familias entre categorías de pobreza, particularmente en las áreas rurales (tabla 3.1). Con respecto a 1998, la consistente disminución de la pobreza y la extrema pobreza ocultó un movimiento activo de entrada y salida de la pobreza de más de dos tercios de los hogares rurales. Entre las familias urbanas se evidenció un cambio mucho menor, pues aproximadamente un 80 por ciento permaneció en la misma categoría. De este modo, la dinámica de la pobreza rural fue concomitante con las mayores tasas de pobreza. La caída de un 6 por ciento en la pobreza rural entre las familias del panel, es la combinación del 17 por ciento que dejaron la pobreza y el 11 por ciento que entraron en la pobreza. Otro 9 por ciento se movió desde la extrema pobreza a la pobreza moderada, compensados por un 7 por ciento que se movió en dirección contraria.

**Recuadro 3.2:** ¿Qué hogares experimentaron un aumento de bienestar entre 1998 y 2001 en Nicaragua?

Las familias rurales que avanzaron hacia la prosperidad entre 1998 y 2001 eran más pequeñas, tenían mejores niveles de educación, aumentaron su participación en trabajos y negocios no agrícolas, y redujeron su participación en trabajos agrícolas por cuenta propia o asalariados o bien se diversificaron hacia cultivos comerciales y producción ganadera. Las familias rurales pobres aumentaron sus niveles de bienestar aumentando su participación en actividades económicas no agrícolas y sus niveles de educación. La asignación del trabajo familiar a actividades no agrícolas, ya sea como asalariados o por cuenta propia, proporcionó niveles más altos de consumo.

Entre las familias urbanas, los movimientos de entrada y salida hacia la prosperidad fueron menos evidentes. Las familias más prósperas en áreas urbanas tenían características similares a las de áreas rurales: mayores niveles de educación y menor participación en actividades agrícolas. Para las familias urbanas, el menor tamaño de la familia estuvo fuertemente correlacionado con la reducción de la probabilidad de ser pobre.

Fuente: Davis and Stampini (2002).

## ***A2. ¿Cuáles son las estrategias para aumentar el bienestar?***

3.5 Las estrategias de subsistencia entre las familias nicaragüenses están cambiando constantemente como parte de sus estrategias para aumentar su bienestar (recuadro 3.2). La caída general de la pobreza entre 1998 y 2001 fue modesta, pero oculta el gran movimiento de familias entrando y saliendo de la pobreza. En las áreas rurales, la agricultura es una fuente de ingresos importante. En las áreas urbanas, la estabilidad se encuentra en el sector formal, basado en la educación. Los no pobres rurales, y particularmente los no pobres urbanos, mostraron mucho más estabilidad en el empleo. Continuamente las familias acumulan y gastan los activos de producción. Los grandes y medianos tenedores de tierras frecuentemente caen o están en riesgo de caer en la pobreza, lo que refleja el hecho de que la producción agrícola comercial en Nicaragua todavía carece de instituciones e infraestructura agrarias y financieras eficientes. Las estrategias para mejorar los niveles de bienestar están asociadas con el empleo remunerado no agrícola, oportunidades fuera de la finca, autoempleo agrícola, educación, caminos pavimentados, tamaño de familia más pequeño y acceso a activos productivos (tablas 3.2 y 3.3).

### **Educación y Demografía**

3.6 **El papel de la educación es crucial en el aumento de niveles de bienestar en todos los grupos de hogares, tanto en áreas rurales como urbanas.** Cualquier nivel de educación, particularmente en las mujeres, está asociado con mayor bienestar. Las familias que han podido salir de la pobreza tienen una mayor educación, en promedio, que las que se quedan atrás o las que entran en pobreza. La educación también es importante en el consumo familiar. Donde hay una mujer con educación primaria, el consumo familiar per cápita es 10 por ciento más alto; donde hay una mujer con educación secundaria, más de un 20 por ciento más alto; y donde hay

una con educación superior, el consumo familiar es más de 25 por ciento mayor per cápita (Davis y Murgai, 2000). En familias no pobres, sólo se asocia la educación secundaria y superior con niveles de consumo más altos. Por tanto, la educación de la mujer es claramente una política de aumento del bienestar.

**Tabla 3.2:** Resumen de Resultados de ecuación de Consumo de los hogares del Panel

	Pobres				No pobres			
	rural		urbano		rural		urbano	
	<i>C nivel</i>	<i>C quan</i>	<i>C nivel</i>	<i>C quan</i>	<i>C nivel</i>	<i>C quan</i>	<i>C nivel</i>	<i>C quan</i>
<b>CAMINOS - TRABAJO</b>								
Trabajo no agrícola remunerado	+							
Trabajo no agrícola por cuenta propia	+		-			+		
Autoempleo agrícola	-	-					+	
<b>POLITICAS</b>								
Educación	+	+	+	+	+	+	+	+
Camino pavimentado			+				+	+
<b>ACTIVOS</b>								
Cabezas de ganado	+	+			+	+		
Activos negocios no agrícolas			+	+			+	+
Activos del hogar	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>DEMOGRAFIA</b>								
Tamaño del hogar	-	-	-	-	-	-	-	-
Edad del jefe de hogar				+	+	+	+	+

+ ó- indica el signo de las variables significativas (al 10 por ciento)

*C#nivel* = nivel de consumo 2001, OLS

*C quan* = nivel de consumo 2001, regresión cuantil

Fuente: Davis y Stampini (2002).

**3.7 Los cambios demográficos están estrechamente asociados a los cambios de las condiciones de pobreza.** Los hogares con menos integrantes tienen menos probabilidades de ser pobres y disfrutan de mayores niveles de consumo. Además, la presencia de niños pequeños (menores de cinco años) está ligada a un consumo más bajo. Entre 1998 y 2001, entrar en la pobreza estuvo asociado con un aumento del número de integrantes del hogar, de éstos, en promedio, dos tercios debido al nacimiento de un niño.<sup>29</sup> Las familias que entraron en pobreza mostraron un aumento de un quinto en el número de integrantes de la familia (de 4.8 a 5.8 miembros). En tanto, en promedio, las familias que salieron de la pobreza mostraron una caída de casi un cuarto en el número de integrantes del hogar (de 6.5 a 5.3 miembros).

### El papel de la agricultura en el mejoramiento del bienestar

**3.8** El sector primario ha sido identificado como un contribuyente importante al crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza en Nicaragua, particularmente en las áreas rurales, donde vive la mayoría de los pobres.<sup>30</sup> Nicaragua ha sido un país con un sector primario tradicionalmente grande como proporción del PIB, de alrededor de 20 por ciento en 2000,<sup>31</sup> pero lentamente ha ido perdiendo importancia mientras otros sectores crecen en forma dinámica y contribuyen a las áreas rurales. El sector primario también ha ocupado generalmente a una parte considerable de la población económicamente activa, 38 por ciento en 2001.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Davis y Stampini (2002), Anexo 7, Tabla A7.8.

<sup>30</sup> Gobierno de Nicaragua PRSP. ERCERP, 2001.

<sup>31</sup> BCN (2003). Sistema de Cuentas Nacionales, Año Base 1994.

<sup>32</sup> BCN (2002).

**Tabla 3.3:** Estrategias exitosas para aumentar el bienestar y salir de la pobreza, para los no pobres, los moderadamente pobres y los de extrema pobreza<sup>33</sup>

NO POBRES	MODERADAMENTE POBRES	EXTREMA POBREZA
<b>Estrategias exitosas:</b> # Acumular tierras y otros activos # <i>Producir prod. no tradicionales (frutas, verduras, etc.)</i> # <i>Diversificar la producción pecuaria</i> # Usar maíz como aporte para el ganado # Usar variedades de semillas de alto rendimiento # Usar fertilizantes, pesticidas el doble que en hogares pobres # <i>Aumentar el uso del crédito, aunque aún bajo (15 %)</i> # Aumentar el uso de maquinaria agrícola # <i>Educación</i> # <i>Tamaño del hogar</i> # <i>Título de propiedad de la tierra</i>	<b>Estrategias de salida:</b> # Combinar actividades dentro y fuera de la finca # <i>Trabajo asalariado no agrícola</i> # <i>Autoempleo no agrícola</i> # Aumentar número de cabezas de ganado y animales de trabajo # Combinar la producción de tres cultivos básicos principales con cultivos comerciables # <i>Educación</i> # <i>Tamaño del hogar</i> # Migración (remesas)	<b>Estrategias de salida:</b> # Combinar actividades dentro y fuera de la finca # <i>Trabajo asalariado no agrícola</i> # <i>Autoempleo no agrícola</i> # Aumentar número de cabezas de ganado y animales de trabajo # Combinar la producción de tres cultivos básicos principales con cultivos comerciables y/o trabajo asalariado/autoempleo no agrícola # <i>Educación</i> # <i>Tamaño del hogar</i> # Socialización de riesgos # <i>Transferencias directas de dinero</i>
	<b>Estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria:</b> # Autoempleo agrícola y/o trabajo asalariado agrícola # Más tierra como estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria # Producción de tres cultivos básicos principales # Falta de diversificación	<b>Estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria:</b> # Autoempleo agrícola y/o trabajo asalariado agrícola # Actividades agrícolas usando el trabajo de familia dentro de la finca # Más tierra como estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria # Producción de tres cultivos básicos principales # Falta de diversificación
<b>Determinantes:</b> # Hogar pequeño # Nivel de educación medio/alto # Ubicación - Región del Pacífico y Managua	<b>Determinantes:</b> # Hogar de gran tamaño # Bajo nivel de educación # Ubicación – Región Central mayormente	<b>Determinantes:</b> # Hogar de gran tamaño # Bajo nivel de educación # Ubicación – Región Central mayormente
<b>Restricciones:</b> # Sequía, plagas y bajos precios # Altos precios de insumos # Insuficiente acceso a créditos # Insuficiente acceso a asistencia técnica # Escasa infraestructura productiva y básica	<b>Restricciones:</b> # Sequía, plagas y bajos precios # Altos precios de insumos # Falta de acceso a créditos # Falta de acceso a asistencia técnica # Falta de acceso a infraestructura productiva y escasa infraestructura básica # Exposición al riesgo asociado con producción agrícola y ganadera	<b>Restricciones:</b> # Sequía, plagas y bajos precios # Altos precios de insumos y falta de capital # Falta de servicios financieros # Bajos niveles de tecnología agrícola # Altos costos de transacción # Falta de caminos pavimentados, electricidad y agua por tuberías # Bajo capital humano y base de activos # Patrones culturales que perpetúan riesgos y vulnerabilidad.

<sup>33</sup> La diferencia entre lo que constituye una estrategia de salida de la pobreza y una estrategia de subsistencia frente al instrumento de política está borroso. Por ejemplo, el aumento de los niveles de educación es tanto una elección familiar como un instrumento de política de gobierno. El uso de *cursivas* indica tanto una estrategia de nivel familiar como un instrumento de política deseable.

3.9 La agricultura y la ganadería constituyeron el sector más dinámico de la economía, con una tasa de crecimiento anual promedio de más de 8 por ciento desde 1994 a 2001.<sup>34</sup> El sector agrícola en Nicaragua enfrenta el desafío de sostener altas tasas de crecimiento. El crecimiento agrícola más reciente se puede atribuir a la expansión de las tierras cultivadas, lo que no puede continuar indefinidamente, comparado con los mejoramientos de la productividad. El trabajo agrícola muestra niveles muy bajos de productividad; de igual manera, el bajo nivel de uso de insumos de capital y tecnología caracterizan la producción agrícola.

3.10 La diversificación de cultivos comerciales, producción de ganado y actividades asalariadas no agrícolas son características de familias no pobres. Las familias dedicadas a la agricultura tradicional frente a la no tradicional muestran dinámicas de pobreza diferentes. La agricultura tradicional en Nicaragua es principalmente la producción de los tres cultivos principales (maíz, frijoles y sorgo), mientras que la agricultura no tradicional significa la producción de frutas y vegetales principalmente. La agricultura tradicional se asocia con niveles más altos de pobreza que aquellos que entran y salen, y que los que mezclan cultivos tradicionales con no tradicionales.<sup>35</sup> A pesar de que la estructura general de la producción agrícola no cambió mucho en Nicaragua entre 2001 y 1998 (con la proporción de familias en cada cosecha básicamente las mismas en los dos años), el maíz y los frijoles fueron los cultivos dominantes, involucrando alrededor de 75 por ciento y 60 por ciento de todos los cultivos, respectivamente. Las familias rurales involucradas en cultivos no tradicionales aumentaron en 2001 a 73 por ciento (frutas) y 25 por ciento (vegetales), respectivamente desde 65 y 16 por ciento en 1998. El mayor movimiento hacia la agricultura no tradicional ocurrió en la región del Pacífico, donde se duplicaron las familias rurales produciendo vegetales y las que producen frutas aumentaron en 25 por ciento.

3.11 La propiedad de ganado se asocia con niveles más altos de bienestar.<sup>36</sup> Evidentemente las familias rurales no pobres tienen más activos en tierras y ganado que los pobres y los de extrema pobreza, pero una diferencia notable entre los grupos de pobreza es que los no pobres aumentaron su participación en la producción de ganado entre 1998 y 2001, mientras que ésta disminuyó para los otros dos grupos. Casi 40 por ciento de las familias rurales no pobres eran propietarias de ganado en ambos años, comparado con un 23 y 16 por ciento para los moderados y de extrema pobreza, respectivamente. El tamaño de las manadas era más grande en 2001 entre los no pobres (11 para no pobres versus 2.5 para pobres versus 1 para los de extrema pobreza), asociado con extensiones más grandes de tierras de pastoreo, lo que sugiere una producción a gran escala. Por tanto, las familias rurales no pobres se pueden identificar por estar asociadas a la producción ganadera, lo cual reduce su exposición al riesgo.

3.12 A pesar de que la incidencia de pobreza total entre el panel de familias rurales disminuyó entre 1998 y 2001 (de 60 a 54 por ciento), estos hallazgos encubren dinámicas de grupos interesantes. Los movimientos de entrada y salida de la pobreza entre familias rurales son comunes e indicativos de una pobreza transitoria asociada con la exposición al riesgo, una característica de la agricultura en Nicaragua. Las familias rurales con mayor disminución de pobreza, tienen a miembros de la familia participando en trabajos asalariados no agrícolas, sin embargo, la combinación de participación en trabajo asalariado tanto agrícola como no agrícola, ya sea con o sin tierras, se asocia con las reducciones de pobreza más grandes. Por lo tanto, la

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> Anexo 7, Tabla A 6.12, 60 por ciento de las familias rurales producen maíz en 2001, 48 por ciento producen frijoles y 20 por ciento vegetales; en cada categoría aquellos en extrema pobreza con 79 y 70 por ciento, respectivamente para maíz y frijoles, frente a 17 por ciento para vegetales.

<sup>36</sup> Anexo 7. Tabla A 6.10.

mezcla de fuentes de trabajo asalariado está dentro de las estrategias más exitosas para el aumento del bienestar “trabajo-tierra”.<sup>37</sup> Muchas de estas familias rurales que tienen importantes propiedad de tierras y ganado, combinan agricultura con producción ganadera, y viven en áreas relativamente aisladas, muestran bajos niveles de acceso a electricidad y a escuelas. (Davis y Murgai, 2000).

3.13 La ubicación y las prácticas agrícolas también son aportes claves a la prosperidad. Las familias no pobres se ubican principalmente en la región del Pacífico y Managua. La mayoría de estas familias que producen maíz lo usan como insumo para su producción de ganado. Una gran parte de los no pobres producen vegetales. Las familias no pobres involucradas en agricultura utilizan semillas de variedades de alto rendimiento, fertilizantes y pesticidas casi dos veces más que los pobres. Las familias no pobres reciben tres veces más créditos, a pesar de que el nivel general de cobertura, 15 por ciento, es extremadamente bajo. Estas familias también tienen un acceso mucho mayor a maquinaria agrícola.

3.14 Las mayores restricciones citadas por los no pobres y los de pobreza moderada son la sequía (cerca de 70 por ciento), las plagas (cerca de 65 por ciento) y los bajos precios (cerca de 50 por ciento). Los de extrema pobreza identifican la distancia a los mercados y la falta de caminos como los mayores problemas, sugiriendo que entre estas familias el mayor impedimento para la comercialización de la producción excedente son los costos de transacción. Las quejas más comunes entre todos los grupos de ingresos son el alto precio de los insumos y la falta de capital.

### **El rol de las instituciones en apoyo a la agricultura**

3.15 En Nicaragua, la operación de los mercados de insumos y productos está entorpecida por los bajos niveles de infraestructura y la falta de acumulación de activos. La agricultura es más riesgosa que otras actividades económicas. Estos dos factores cruciales exigen que las instituciones agrarias públicas y privadas faciliten una producción exitosa. El acceso a instituciones agrarias es extremadamente bajo (tabla 3.4). La mayoría de las familias rurales en Nicaragua no tienen acceso a las instituciones agrarias clásicas (asistencia técnica, crédito, organizaciones de productores) necesarias para una agricultura exitosa. Además, la mayoría de las familias rurales son pobres o están en constante riesgo de caer en la pobreza.

3.16 Han ocurrido algunos cambios visibles en la participación de mercado y en el funcionamiento del mercado de tierras, indicando que el acceso a las instituciones agrarias ayudarían a acelerar este progreso. Actualmente las familias involucradas en la agricultura están más integradas a los mercados en relación a 1998. Incluso la participación de mercado aumentó para las familias que producen maíz y frijoles como cultivo principal. El porcentaje de familias que producen maíz y lo venden, aumentó desde 29 por ciento en 1998 a 37 por ciento en el año 2001, y las que producen frijoles, desde 31 a 37 por ciento, respectivamente, para los mismos años. La propiedad y el acceso a tierras se ha ampliado, y un gran número de familias, tanto rurales como urbanas, son propietarios.<sup>38</sup> Estos cambios, conjuntamente con una mayor flexibilidad para entrar y salir de la producción agrícola, indican un mejor funcionamiento de los mercados.

<sup>37</sup> Anexo 7, Tabla A 6.16, ver condición de pobreza por estrategia trabajo-tierra para familias rurales. La caída en la pobreza es más grande para las familias en columna (9), ambas fuentes de trabajo asalariado con tierras, y columna (10) ambas fuentes de trabajo asalariado sin tierras.

<sup>38</sup> Anexo 7, Tabla A 7.21, el Gini para el total de tierra disminuye entre las familias rurales desde 88 a 85 desde 1998 a 2001. Tablas A7 II.1 (rural) y A7 II.2 (urbana) muestran el aumento del porcentaje de familias dueñas de tierras.

**Tabla 3.4:** Acceso a instituciones agrarias  
(porcentaje de familias rurales involucradas en producción agrícola tanto en 1998 como 2001)

Instituciones	1998	2001
<b>AT existe en la comunidad</b>	24	26
<b>Usaron Asistencia Técnica</b>	16	13
entregada por gobierno	7	5
Entregada por ONG/proyecto	6	5
<b>Crédito para agricultura</b>	9	10
de bancos	2	2
de ONG/organización	6	8
de amigos	3	1
<b>Crédito distintos a agricultura</b>	1	2
<b>Organización o proyecto</b>	9	11

Fuente: Davis y Stampini (2002).

3.17 Los ya bajos niveles de acceso a crédito y asistencia técnica se estancaron o cayeron más durante 1998-2001. El porcentaje de familias involucradas en la producción agrícola en ambos años y que utilizaban asistencia técnica, cayó de 16 a 13 por ciento entre estos años, mientras que el acceso a crédito se mantuvo prácticamente detenido (9 a 10 por ciento) al igual que la participación en las organizaciones de productores (9-11 por ciento). Fueron muy pocas las familias que utilizaron estos servicios en ambos años, un 5 por ciento utilizó asistencia técnica, un 2 por ciento créditos, y un 3 por ciento organizaciones de productores. Además las instituciones agrarias tienen la tendencia a proporcionar servicios en un paquete, y los productores que no pertenecen a una asociación, comúnmente quedan excluidos del acceso a cualquiera de los servicios. En cualquiera de los dos años o en ambos, si producían productos agrícolas o pecuarios, la mayoría de las familias que participaban en organizaciones de productores, recibían asistencia técnica (entregada en proporciones iguales por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales [ONGs]), y aproximadamente un cuarto recibían créditos (casi exclusivamente de una organización o ONG). Igualmente, de las que recibieron asistencia técnica, aproximadamente el 20 por ciento recibieron créditos, y de un tercio a la mitad participaron en una organización o proyecto. Finalmente, entre aquellas que recibieron créditos, el 20 por ciento también usó asistencia técnica y un 30 por ciento participó en alguna organización.

### **El Impacto del crédito en el bienestar de la familia**

3.18 **En Nicaragua, la cobertura de crédito es baja y el desempeño es pobre.** La evidencia de la literatura identifica el acceso a créditos como un factor clave para vencer la pobreza. En promedio, sólo alrededor un cuarto de las familias nicaragüenses recibió algún tipo de crédito ya sea en 1998 ó 2001. El desempeño del micro-mercado financiero en Nicaragua es pobre y se caracteriza por una baja eficiencia, altas tasas de interés, y demasiados fondos de donantes. En 2001, el monto promedio de un préstamo era de US\$49 para negocios y de US\$37 para préstamos agrícolas. El promedio anual de las tasas de interés efectivas era significativamente mayor para préstamos para negocios (94 por ciento) que para los préstamos agrícolas (37 por ciento). En 1998, 285 instituciones microfinancieras gastaron 50 centavos de cada dólar prestado – más del doble del promedio internacional – y cobraron tasas de interés efectivas considerablemente más altas que el promedio latinoamericano. La cartera combinada de préstamos explicó menos de la mitad de los US\$100 millones de la inversión histórica de los donantes.

**Recuadro 3.3:** Análisis del impacto distributivo de los préstamos en Nicaragua: ¿Están los pobres en peor situación?

El estudio Legovini (2002) está dirigido a la interrogante de si el impacto de los mercados financieros en los resultados familiares es positivo, distributivamente neutro, y/o reductor de la pobreza. Señala que la mayoría de los estudios hechos hasta ahora no han tratado estos temas. También indica que la mayor parte ha sido realizado por las instituciones financieras mismas, tratando de evaluar la sostenibilidad y salud de los servicios financieros, pero que fallan en la medición de la efectividad de los servicios financieros en la reducción de la pobreza (Gail y Foster 1996, Cheston y Reed 1999). Muy pocos estudios están enfocados explícitamente en la pobreza (Hulme et al. 1995, Zaman 1999 – todos tratando el caso de Bangladesh).

Legovini usa una muestra a nivel nacional, adoptando métodos estándar de la literatura sobre evaluación de programas sociales, analizando los resultados no sólo en promedio sino también a lo largo de la distribución del ingreso. La interrogante de evaluación dice relación con la falta de datos. Por ejemplo, ¿cuál sería el ingreso de un prestatario si no hubiese solicitado un préstamo? Se utiliza la teoría estadística para estimar una muestra promedio de resultados hipotéticos usando observaciones, por ejemplo, no prestatarios que son representativos de los prestatarios.

El estudio usa técnicas de propensión para igualar resultados para construir un grupo de control siguiendo a Rosenbaum y Rubin (1985) y Heckman et al. 1997. El estudio se basa en los datos de panel de las EMNV 1998 y 2001 para Nicaragua. Se utilizan modelos de selección para estimar resultados esperados y asimilar encuestados de acuerdo a su probabilidad de obtener un préstamo ya sea en 1998 ó 2001. El promedio de los efectos de tratamiento entre el grupo tratado y el grupo control se estiman para varias variables de resultado 2001 para establecer la efectividad de mediano plazo de los préstamos en dinero de 1998, y el impacto de corto plazo de los préstamos en dinero en 2001. Los resultados incorporan familias prestatarias de bancos, ONGs, cooperativas, prestamistas, familia y amigos en ambos períodos, o sea, familias que solicitaron préstamos de un proveedor distinto al proveedor de crédito de tienda o anticipo de ventas. El impacto distributivo de estas ganancias se evalúa estimando los efectos del tratamiento específico por deciles, que a su vez se utilizan para simular indicadores de pobreza bajo distintas hipótesis con respecto a nivel de cobertura y acceso a servicios de préstamos. Las simulaciones se usan para evaluar el efecto potencial de los préstamos en dinero en la reducción de la pobreza. Se realizan simulaciones para la medición de pobreza bajo distintas condiciones, para poder estimar el impacto global de los servicios de crédito en la pobreza para todo el país. La interrogante planteada es, si la disponibilidad de servicios de crédito aumenta o disminuye la pobreza general y en cuánto. Se realizan varias simulaciones, tanto para consumo como para medidas de pobreza basadas en ingreso. Los indicadores de pobreza simulados incluyen los índices de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke (FGT(a) for  $a=0,1,2$ ). Estos son la tasa de conteo, la brecha de pobreza promedio normalizada, y la brecha de pobreza promedio normalizada al cuadrado. Estas son medidas de incidencia, profundidad y severidad de la pobreza, la última ponderando más las observaciones del extremo inferior de la distribución.

Finalmente, se utiliza un modelo de respuesta cualitativa para estimar la probabilidad de obtener un préstamo. Se estiman ecuaciones para 1998 y 2001 para medir los impactos del crédito de corto y mediano plazo en las variables de resultado de 2001. En 2001, los préstamos para negocios y para agricultura se estimaron independientemente, en las hipótesis probadas y aceptadas de que hay mercados separados para los dos tipos de préstamo, que sirven diferentes clientes en ubicaciones diferentes.

Fuente: Legovini (2002).

**3.19 A pesar de ser efectivo que benefician a lo más alto de la distribución, los préstamos en dinero otorgados a familias nicaragüenses podrían no ser un instrumento reductor de pobreza.** Un estudio reciente para Nicaragua argumenta que algunas formas de préstamos en

dinero no son efectivos para los pobres (ver recuadro 3.3 sobre metodología).<sup>39</sup> Los hallazgos de este estudio indican que las formas de créditos existentes en Nicaragua pueden haber empujado a los pobres extremos y a los cercanos a la línea de pobreza, hacia un mayor endeudamiento y mayor pobreza entre 1998 y 2001. Probablemente esto se debe a que las familias en extrema pobreza usaron el producto del crédito para sus necesidades de consumo, entrando así en el círculo vicioso del endeudamiento. Observando el impacto del crédito en Nicaragua por deciles, los resultados son decepcionantes. En general, la cima de la distribución se beneficia comúnmente al acceder al crédito, mientras que la condición de las familias pobres parece deteriorarse. Las familias en el quintil superior de la distribución, que piden préstamos de corto o mediano plazo, muy comúnmente recojen los mayores beneficios. Por otra parte, sólo el décimo decil parece ganar regularmente de préstamos a través de distintos indicadores de resultados. En 1998, más de la mitad de los préstamos fueron para los dos quintiles superiores, y solamente un cuarto a los dos inferiores (los pobres). La situación mejoró algo en 2001, y un tercio de los préstamos en dinero llegaron al 40 por ciento del extremo inferior de la distribución, gracias a las actividades de extensión.

3.20 La expansión de las actuales formas de préstamo disponibles (préstamos para negocios y agricultura) en Nicaragua, aparentemente podrían agravar los indicadores de pobreza (ver Anexo 8). Suponiendo que las actuales formas de préstamo en dinero se hicieran ampliamente disponibles, la incidencia de la pobreza aumentaría en 4 puntos porcentuales según la simulación para los años entre 1998 y 2001 en vez de disminuir 4 puntos porcentuales como lo hizo en realidad. Además, la expansión de préstamos en dinero también se asocia con un aumento de la profundidad y severidad de la pobreza. Este es un resultado probable del otorgamiento de créditos a familias de extrema pobreza que estarían mejor ayudadas con transferencias que con créditos, para suplementar sus necesidades urgentes de consumo. La expansión de las actuales formas de préstamo en dinero para negocios, aparentemente podrían tener un impacto negativo en las rentas y el consumo de los pobres y casi pobres, ya que las pruebas de causalidad establecen que el agravamiento de las condiciones son el efecto de, y no la causa para, buscar créditos (ver recuadro 3.3 sobre la metodología). Comparativamente, parecen ser que los préstamos agrícolas son más efectivos que los préstamos para negocios para reducir la incidencia actual de la pobreza. Las formas disponibles de préstamos en dinero para la agricultura parecieran ayudar a las familias cercanas a la línea de la pobreza, pero a mediano plazo podrían dañar aparentemente a aquellos bajo la línea. Cuando se supone que todos los hogares agrícolas han tenido acceso a un préstamo en dinero, cae la incidencia de pobreza, pero se agrava la profundidad y severidad de la pobreza en la mayoría de los casos. La gente cercana o por sobre la línea de pobreza, comúnmente piden préstamos para invertir y crecer; entonces, el crédito puede ser beneficioso. Por otra parte, la gente más pobre puede pedir préstamos como estrategia de sobrevivencia cuando los tiempos están malos, y principalmente para consumo, implicando que en un mediano plazo podrían estar en peores condiciones por haber pedido el préstamo, que si no lo hubiesen hecho. Por consiguiente, los deciles bajos e incluso los medianos, en el caso de préstamos agrícolas en dinero, con frecuencia se asocian con peores resultados. Esto sugiere que el riesgo y la vulnerabilidad afectan a las familias en forma diferente. Cuando fluctúan los ingresos de las familias de bajos ingresos, la obligación de hacer pagos al préstamo puede aumentar la variabilidad del ingreso aún más y puede sumir a la familia en el incumplimiento.

3.21 El sistema actual de provisión de servicios financieros a las familias debería ser modificado significativamente para beneficiar a una base más amplia en Nicaragua. El aumento

---

<sup>39</sup> Legovini (2002) hace uso de información de préstamos en dinero para negocios y agricultura obtenidos del estudio de panel del EMNV 1998 y 2001 aplicada a una muestra de alrededor de 4,000 familias Nicaragüenses.

de la competencia y de la eficiencia promoverían menores tasas de interés, mientras que un amplio uso de tecnología mejorada, innovación y diseño de productos nuevos, permitiría ajustar mejor el flujo de caja (en particular los perfiles de flujo de caja de los pobres). La extensión de los servicios financieros, en términos más amplios incluyendo ahorro, seguros, transferencias y pagos, realizados por instituciones financieras supervisadas, (incluyendo cooperativas por ejemplo) puede ser un mejor producto financiero que el crédito en dinero para las familias nicaragüenses que están bajo o cerca de la línea de pobreza. Además, el fracaso del crédito en Nicaragua está asociado también con las dificultades que enfrentan las entidades crediticias para diferenciar los “buenos” de los “malos” clientes. Como resultado de la asimetría de información entre prestadores y prestatarios, los prestadores pueden encontrar que es más difícil identificar riesgos potenciales entre prestatarios de bajos ingresos que entre los de altos ingresos. Por consiguiente, el mejoramiento de los sistemas de información crediticia podría mejorar en forma importante el desempeño de los servicios financieros en Nicaragua.

## B. DINÁMICAS DE LA POBREZA LOS MÁS POBRES DE LOS POBRES

### B1. ¿Quiénes son los extremadamente pobres?

3.22 Esta sección se concentra en la identificación de estrategias exitosas para salir de la extrema pobreza y evitar caer en la extrema pobreza, en contraste con la sección anterior que trata de identificar estrategias exitosas para generar prosperidad enfocadas hacia los no pobres y los de pobreza moderada. Esta sección utiliza la misma metodología que la anterior para examinar, en detalle, la dinámica de consumo de un panel de familias nicaragüenses, haciendo uso de los panel de las encuestas de niveles de vida (EMNV) de 1998 y 2001, con acerca de 85 por ciento de las familias entrevistadas en 1998 y nuevamente en 2001 (ver recuadro 3.1 para una explicación de la metodología para analizar el panel).

3.23 Los más pobres de los pobres en Nicaragua se caracterizan por ser propietarios de *minifundios*<sup>40</sup> y trabajan como asalariados agrícolas (recuadro 3.4). Caracterizan a estas familias el bajo nivel de activos y la inestabilidad del empleo. La agricultura y el trabajo agrícola asalariado constituyen estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria. Estas no constituyen estrategias para salir de la pobreza, excepto para aquellos pocos que logran acumular un nivel suficiente de activos. En cambio, los caminos potenciales para estas familias para salir de la pobreza, incluyen el autoempleo y el trabajo asalariado no agrícola, incluyendo la migración, la crianza de ganado, y programas de transferencia directa. Los pequeños propietarios de tierras enfrentan esencialmente la misma situación que los propietarios de *minifundio*, pero mayor tenencia de tierras proporciona un potencial algo mejor para tener éxito en la agricultura.

3.24 Al igual que en la pobreza moderada, durante 1998-2001 hubo una disminución modesta pero significativa en la incidencia de la extrema pobreza. Entre las familias del panel, la pobreza extrema rural cayó desde 22 a 19 por ciento y la extrema pobreza urbana desde 5 a 4 por ciento. Las dinámicas de pobreza indican que, a pesar de que un 9 por ciento de las familias rurales salieron de la extrema pobreza y entraron en la moderada, un 7 por ciento entró en la extrema pobreza, y un 10 por ciento permaneció en la misma categoría.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Minifundio es menos de dos manzanas.

<sup>41</sup> Davis y Stampini, 2002.

## B2. ¿Qué estrategias superan o perpetúan la extrema pobreza?

### Educación, demografía y localización

3.25 **La educación se relaciona estrechamente con un mayor bienestar.** Cuando las familias tienen más miembros educados, es mayor el consumo. Además, la educación de la mujer tiene un efecto mayor que la educación del hombre en el incremento del bienestar, y es altamente significativa. Asimismo, el alfabetismo de la madre impacta en un quinto la probabilidad de asistencia escolar entre los niños de extrema pobreza. El alfabetismo de la mujer también es un factor crítico asociado a la mortalidad materna, que en 2001 figuró con 125 por cada 100,000 nacimientos, y es una de las cifras más altas en América Latina.<sup>42</sup>

#### Recuadro 3.4: Estrategias de subsistencia de las familias pobres en Nicaragua

La pobreza extrema y crónica en Nicaragua se caracteriza por el gran tamaño de la familia, los más bajos niveles de educación, las peores características de vivienda, la más alta dependencia de actividades agrícolas en finca y trabajos agrícolas asalariados fuera de la finca, y la menor participación en trabajos asalariados no agrícolas. Los más pobres de los pobres en Nicaragua comprenden una mezcla de *minifundia* y trabajadores agrícolas que viven principalmente en la Región Central. Estas familias tienden a moverse desde la extrema pobreza a la moderada y viceversa, dependiendo del éxito de sus estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria. Los pobres, extremos y crónicos, tienden a acumular y perder sus activos y combinan actividades productivas muy rápidamente. Las familias rurales con mayores niveles de bienestar, tienden a tener una mayor educación y se dedican a actividades no agrícolas.

3.26 **Las familias de tamaño más pequeño gozan de niveles más altos de consumo.** Tal como en las familias no pobres y moderadamente pobres, una de las características principales asociadas a la extrema pobreza es el tamaño de la familia. Desde 1998 a 2001, las familias del panel que transitaban desde la pobreza moderada a la extrema, aumentaron el tamaño de sus familias de seis a siete miembros; en dos de tres familias con un miembro adicional, el aumento se asocia con el nacimiento de un nuevo miembro.<sup>43</sup> La evidencia indica que el mayor tamaño de la familia está fuertemente asociado con menores niveles de consumo.

3.27 **La pobreza y la extrema pobreza tienen un fuerte componente regional.** Vivir en la región Central, comparado con el Pacífico, está asociado con menores niveles de consumo. Si bien este prejuicio regional se puede explicar, en parte, por su retraso histórico, la caída de los precios del café probablemente jugó un papel importante en el mal desempeño económico de la región Central. A pesar de que el efecto total de la disminución de los precios del café podría no haber sido registrado completamente en 2001, pues era el primer año de la crisis, la región Central es la única región donde aumentó la pobreza durante el período 1998-2001. Esto tuvo especial relevancia para los pobres rurales que dependían del trabajo agrícola asalariado del café, que genera anualmente un tercio del empleo agrícola.<sup>44</sup> Para las familias urbanas, el gran tamaño de la familia y la ubicación también se asocia con un menor bienestar; de hecho, sólo las familias urbanas en Managua, la capital del país, tienen niveles de bienestar significativamente más altos, comparados con familias urbanas en otras ciudades.

<sup>42</sup> GON, 2002.

<sup>43</sup> Davis y Stampini (2002), Anexo 7, Tabla A7.8.

<sup>44</sup> BCN, 2001.

### **El rol de la agricultura en la estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria.**

#### **3.28 Las actividades agrícolas, tanto dentro como fuera de la finca, constituyen las estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria entre los extremadamente pobres.**

Cuando las familias dedican trabajo a las actividades agrícolas en la finca, los niveles de consumo per cápita son inequívocamente más bajos. Por otra parte, las familias que destinan trabajo a actividades no agrícolas, tanto asalariadas como autoempleo, tienen mayores niveles de consumo. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las actividades agrícolas en la finca están asociadas con la pobreza. De hecho, la posesión de ganado y animales de trabajo por parte de las familias, se asocia con mayores niveles de consumo entre los pobres, sugiriendo que la acumulación de ciertos tipos de bienes en la agricultura, aumenta el bienestar. El signo negativo del porcentaje de hogares dedicados a la agricultura, implica retornos decrecientes al trabajo agrícola y sugiere que el excedente de mano de obra familiar encuentra refugio en la producción dentro de la finca. Para los pobres urbanos, los resultados son mixtos. En particular, la destinación de trabajo familiar al autoempleo no agrícola entre los urbanos pobres, se asocia con menores niveles de consumo.

#### **3.29 El grupo más desamparado en Nicaragua lo constituyen las familias dependientes de actividades dentro de la finca y como asalariados agrícolas.**

Las familias con fincas pequeñas son igualmente pobres que los trabajadores agrícolas asalariados sin tierras. A pesar de que el análisis econométrico no indica una clara asociación entre el tamaño de la tierra y el consumo, la combinación de estrategias trabajo-tierra usadas por las familias, para aquellos con tierras en 1998 tendieron a traducirse en un agravamiento de la pobreza, en contraste con aquellos sin tierra. Por este motivo, para los más pequeños y los más pobres la agricultura no fue un factor importante que permitiera a las familias salir de la pobreza, sino más bien se usó como una estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria. Para los más pequeños y los más pobres, la agricultura absorbe el excedente de trabajo y contribuye a la seguridad alimentaria. El trabajo asalariado no agrícola solamente es preferible a participar en ambas actividades asalariadas tanto agrícolas como no agrícolas. Aquellos involucrados en trabajos asalariados no agrícolas solamente o ambos, vieron caer la incidencia de la pobreza dos veces más que aquellos que trabajaron solamente en labores agrícolas asalariadas.

3.30 Las principales restricciones para los grupos de extrema pobreza son los altos costos de transacción, la falta de financiamiento y el bajo nivel de tecnología agrícola. Presumiblemente, muchas de las familias de extrema pobreza podrían estar involucradas en una agricultura potencialmente viable, pero no tienen acceso a instituciones agrarias claves ni a infraestructura básica como caminos pavimentados, electricidad y agua por tubería. El acceso a caminos pavimentados, una medida de aislamiento, es muy relevante para las familias más pobres. El acceso a las actuales formas de créditos no parece contribuir a la reducción de la pobreza. El problema principal que afecta a la producción agrícola, como lo identificaron los pobres, son la sequía, las plagas y los bajos precios. Sin embargo, los más pobres identifican la falta de caminos y las distancias a los mercados como problemas más importantes, porque ellos ven que éstos se traducen en costos más altos de transacción y mayores impedimentos para comercializar excedentes de producción. Dentro de las principales restricciones para vencer la extrema pobreza señalan también los precios de los insumos y la falta de financiamiento.

3.31 Las actuales prácticas agrícolas entre las familias más pobres, se enfocan principalmente a estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria. En Nicaragua, las familias de extrema pobreza involucradas en la agricultura producen en su mayoría cultivos básicos (maíz y frijoles) principalmente para autoconsumo. La mayoría de las familias no pobres involucradas en agricultura utilizan el maíz como alimento para el ganado. Las familias que producen los tres cultivos principales (maíz, frijoles y sorgo) tienen mayores niveles de pobreza que aquellas que

entran y salen de la producción de estos cultivos a cultivos comerciables, crianza de ganado y actividades no agrícolas. Gran parte de los más pobres en Nicaragua producen frijoles. Como el frijol es un cultivo de subsistencia utilizado para el autoconsumo y el principal alimento básico, el comportamiento de los precios y el rendimiento de este grano están estrechamente vinculados con los riesgos y la vulnerabilidad en los niveles de bienestar que enfrentan los más pobres.

**La percepción de la gente sobre los riesgos y vulnerabilidades asociados con ser extremadamente pobre.**

3.32 La falta de capacidad para anticipar y manejar el riesgo en Nicaragua está presente en todos los niveles. Las instituciones gubernamentales y la comunidad internacional tienden a concentrarse en los esfuerzos en la mitigación y recuperación en lugar de prevenir. Las prácticas culturales de las familias, especialmente entre las más pobres, tienden a incluir pocas medidas preventivas e incluso pueden fomentar prácticas que aumentan su grado de exposición.

3.33 El manejo de riesgos, la percepción y el valor del riesgo y vulnerabilidad se determinan por procesos y conductas culturales y sociales, junto con el estado de preparación de las instituciones a nivel local. Las percepciones pueden contribuir a agravar las consecuencias de impactos individuales, colectivos y covariantes. Los riesgos y vulnerabilidades se perciben como conceptos relativos y subjetivos, y los diferentes sectores y grupos socioeconómicos les atribuyen significados diferentes. Las percepciones son de suma importancia porque determinan y condicionan la preparación de las familias para enfrentar impactos y cómo los manejan.

3.34 Todos los grupos socioeconómicos en Nicaragua perciben como los impactos más serios a los riesgos económicos personales, los bajos niveles de nutrición y la falta de servicios de salud adecuados. Tanto las familias urbanas como las rurales, consideran las penurias económicas como el riesgo más alto. Los riesgos serios que se pueden traducir inmediatamente en dificultades económicas son las enfermedades de miembros de la familia, especialmente del jefe de familia, los niños menores de seis años, las mujeres durante y después del embarazo, y las enfermedades asociadas contra la violencia doméstica contra mujeres y niños. Otros riesgos importantes asociados con la pobreza, vienen de la desintegración social y el crimen, relacionados principalmente con el alcoholismo y el hurto.

3.35 Un segundo grupo de riesgos más relevante en Nicaragua está asociado con el medio ambiente, incluyendo los desastres naturales mayores, como también la degradación cotidiana del medio ambiente producto de la extrema pobreza (por ejemplo, aguas estancadas por falta de sistemas de alcantarillado), o la asociación de ambas (los problemas de agua aumentan durante la temporada lluviosa). En Nicaragua, las familias en extrema pobreza tienen gran conciencia de los riesgos individuales y colectivos, pero los riesgos naturales generalmente se perciben como ocurrencias normales, y las familias tienden a tomar decisiones que aumentan su exposición al riesgo. Por ejemplo, las familias perciben las inundaciones causadas por las lluvias como ocurrencias normales, pero las inundaciones causadas por huracanes como desastres naturales. ¿Cómo los distinguen? La pérdida de vidas y la pérdida de infraestructura son los principales indicadores asociados con la clasificación de un desastre natural, frente a una ocurrencia normal. Las autoridades locales también tienen la tendencia de hacer las mismas distinciones que las familias de extrema pobreza. Así, durante las temporadas lluviosas las familias tienden a permanecer en áreas de alto riesgo, susceptibles a las inundaciones.

3.36 Las sequías en Nicaragua no se perciben como catástrofes naturales sino como eventos normales, crónicos y recurrentes. Las sequías afectan a todos los grupos socioeconómicos, pero en distinta medida. Las sequías tienen distintos impactos dependiendo de la zona agro-ecológica y

los cultivos. Por ejemplo, la sequía afecta más en el trópico seco que en el húmedo. Su impacto es más severo en granos básicos como frijol, que en la caña de azúcar. El impacto en la ganadería depende no tan sólo de la altitud sino también de la clase de forraje, uso de suelo y prácticas de pastoreo. La sequía tiene un mayor efecto en los pequeños productores de ganado, porque los pequeños criadores tienen peores tierras y prácticas agrícolas deficientes. Las estrategias de sobrevivencia entre los más pobres, incluyen la venta de madera como una estrategia alternativa de ingreso, lo que contribuye a la deforestación, que a su vez causa daño medioambiental. El mal manejo de riesgos alimenta un proceso de vulnerabilidades sociales acumuladas. Además, la sequía en Nicaragua aún están asociada con períodos en los cuales los miembros de las familias pierden peso y ajustan su dieta a los alimentos básicos disponibles (por ejemplo, cuando el maíz es caro y escaso, las tortillas desaparecen de la dieta de los extremadamente pobres). Además, la falta de títulos de dominio de las tierras, de financiamiento, y de planes de desarrollo sustentables, unido al impacto de la crisis del café, han agravado el desempleo y la seguridad alimentaria, lo que ha contribuido a aumentar la desnutrición y la deserción escolar.

**Recuadro 3.5:** Buenas e innovadoras prácticas de manejo de riesgos

En varias comunidades se ha observado el manejo apropiado de riesgos derivados de la crisis del café: La Campana, Verapaz, Tuma la Dalia y Jinotega. Los productores de café orgánico han podido manejar mejor la crisis, firmando acuerdos con mercados alternativos con precios de café pre-negociados (US\$126 por quintal). El grado de capital social y organización han contribuido a mitigar el riesgo. Los productores de café socializaron el riesgo y adoptaron prácticas innovadoras de producción y de comercialización.

3.37 La crisis del café causó serias pérdidas económicas a todos los productores y procesadores de café, grandes y pequeños. Como resultado, muchos han abandonado este cultivo. La crisis ha afectado la demanda de trabajo, ha aumentado el desempleo y ha reducido el ingreso de los trabajadores asalariados, con la consecuente reducción de gasto y consumo, que a su vez ha afectado las actividades comerciales y servicios como el transporte. La crisis tuvo un impacto más severo en los trabajadores del café que vivían en las plantaciones y plantas procesadoras. Muchos trabajadores del café han quedado sin hogar y la mayoría no tiene habilidades suficientes para trasladarse fácilmente a otras actividades, por lo que tienden a moverse a la subsistencia agrícola si tienen acceso a un poco de tierra, o más grave aún, dependen de limosnas. Los gobiernos municipales también han sido afectados, ya que se ha reducido la recaudación de impuestos.

3.38 En Jinotega, algunos grandes productores (300+ *manzanas*) todavía perciben la crisis como un evento inesperado y fortuito, que podría ser el resultado de causas naturales, tales como las siempre esperadas heladas en Brasil, que benefician al resto de los productores latinoamericanos. Otros aún perciben la actual crisis del café como parte de las tendencias anteriores del ciclo de negocios internacionales de café, que ocurren aproximadamente cada tres años. Los productores reconocen los riesgos internos y externos, los que combinados, aumentan su exposición. Los riesgos internos más comunes son la falta de apoyo legal, la inseguridad financiera, la inseguridad civil, los altos costos de transacción y la baja productividad. Las vulnerabilidades externas están asociadas con los precios internacionales, impactos en las condiciones de venta, poco acceso a mercados de especialidades y mínimo acceso a mercados financieros internacionales. La exposición a riesgos varía para los productores, los procesadores (*beneficiador*), y vendedores. Los procesadores de café, especialmente los de café seco, tienen los mejores sistemas de seguros entre todos, que protegen su infraestructura y posibles pérdidas de café. El seguro cubre desde el almacenamiento hasta el transporte a puerto. Los procesadores

también tienen seguros de transporte internacional a través de convenios con compañías de transporte.

### **Estrategias formales e informales de manejo de riesgos**

3.39 La mayoría de las familias en extrema pobreza recurren a estrategias de sobrevivencia para manejar riesgos. La mayoría de los nicaragüenses no tienen seguros de salud o de vida, ni cualquier otro seguro de protección para sus negocios. Las estrategias familiares informales comunes incluyen la reducción del consumo y la diversificación del uso del trabajo familiar y los bienes físicos. Al reducir el consumo, las familias en extrema pobreza se exponen a la desnutrición e incluso a períodos de hambruna. Los grupos de población expuestos a mayor riesgo son los niños, las mujeres embarazadas, las personas de edad avanzada y los minusválidos.

3.40 Las remesas, créditos informales y el intercambio de bienes y servicios también constituyen estrategias informales no comerciales (recuadro 3.6). Entre las transacciones comerciales, las más comunes son préstamos en especie, ofrecidos en las pulperías (pequeñas almacenes) a la gente de extrema pobreza para acceder a alimentos y otros bienes básicos. Algunas familias comparten producción, compartiendo e intercambiando bienes para poder establecer una actividad productiva. La producción de ganado y cultivos son formas más comunes de producción compartida. Las dos partes comparten los riesgos y las ganancias, pero algunas veces este arreglo aumenta la vulnerabilidad de las personas si la actividad no es rentable. La gente de extrema pobreza tiende a desestimar los costos y beneficios de la producción. Las habilidades contables son escasas, por lo que los más pobres muchas veces invierten más que la ganancia y no agregan valor a su trabajo en términos monetarios.

#### **Recuadro 3.6: Remesas**

El Banco Central de Nicaragua (BCN) estimó las remesas en US\$345 millones en 2001, contribuyendo al 14.4 por ciento del PIB. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó las remesas en 1999 en el doble. Las remesas mensuales para las familias pueden variar entre US\$70 y US\$150. Una estrategia potencial para salir de la pobreza podría ser el uso de las remesas de manera organizada. Algunas experiencias piloto auspiciadas por el Banco Interamericano de Desarrollo se están llevando a cabo en El Salvador. Centros de transferencia podrían bajar los costos de transacción, mientras las remesas podrían complementarse con fondos de desarrollo y ser utilizadas en inversiones productivas y de ahorro, en lugar de consumo solamente. El bienestar familiar podría mejorar, estimulando la economía y generando riqueza.

Fuente: Estudio FAO/Fundación Ford (próxima aparición, 2003).

3.41 Entre las estrategias formales para apoyar a las familias a manejar los riesgos, está el programa piloto *Red de Protección Social* en Nicaragua. La RPS proporciona dinero a las familias de extrema pobreza en retribución por enviar a sus hijos a la escuela y mantener al día los controles de niño sano. La reciente evaluación de resultados del programa piloto indica que los traspasos han sido exitosos en aumentar los ingresos y capital humano a través de programas educacionales y seguridad alimentaria.<sup>45</sup> Sin embargo, la RPS ha sido asociado con algún grado de división social dentro de la comunidad, entre las familias beneficiarias y no beneficiarias. Como el programa distribuye bonos a las mujeres, las familias han informado que está asociado con un aumento de la violencia doméstica e incita a los hombres a dejar de trabajar, porque las necesidades básicas están cubiertas. Así, evaluando un mejor mecanismo de focalización y un enfoque de género podrían reducir los efectos indeseados.

<sup>45</sup> IFPRI, 2002.

### B3. ¿Qué tan buena ha sido la respuesta de los programas de pobreza para los pobres?

3.42 Se necesita un aumento de la cobertura para varios grupos de la población que están subasistidos por los programas claves (recuadro 3.7), según se describe a continuación.

<b>Recuadro 3.7: Principales riesgos que afectan los nicaragüenses, en especial los pobres, niños y mujeres</b>	
⌘	Casi 800,000 niños entre cero y seis años de edad no reciben <b>desarrollo infantil temprano</b> .
⌘	Más de 100,000 niños pobres entre cero-seis años de edad sufren <b>enfermedades frecuentes</b> y 170,000 sufren <b>desnutrición crónica</b> .
⌘	<b>La falta de asistencia escolar</b> afecta aproximadamente a 300,000 niños pobres y jóvenes, de los cuales cerca de la mitad (130,000) reportan el costo como la razón principal de inasistencia.
⌘	Casi 600,000 personas pobres <b>no consultan</b> los servicios de salud cuando enferman, y de ellos, 22 por ciento reportan el costo como el disuasivo principal, mientras que 12 por ciento reportan la distancia como disuasivo.
⌘	<b>La falta de habilidades afecta las perspectivas de ingreso</b> de casi 1.5 millones de personas en la fuerza laboral nicaragüense que tienen una educación menor a tres años de enseñanza primaria <sup>a</sup> .
⌘	Casi 300,000 familias pobres viven en <b>viviendas de baja calidad</b> ; tres cuartas partes de ellos <b>no tienen títulos</b> de dominio de sus viviendas, lo que presenta un gran desincentivo a invertir en mejoramiento del hogar.
⌘	Unas 200,000 familias pobres <b>no tienen acceso a la electricidad</b> , 100,000 <b>no tienen servicios sanitarios adecuados</b> , y 63,000 <b>no tienen acceso a suministro de agua segura</b> .
⌘	Casi 300,000 mujeres y sus hijos son <b>víctimas de violencia intrafamiliar</b> .
⌘	Unas 250,000 mujeres y 230,000 niños sufren de <b>anemia</b> , lo que perjudica su capacidad de aprendizaje.
⌘	Casi 3.5 millones de personas, ó 70 por ciento de los nicaragüenses, reportan no participar en ninguna actividad comunal, sugiriendo una gran <b>fragmentación social, aislamiento y exclusión social</b> .
⌘	<b>La pobreza entre los ancianos es menos frecuente</b> , afecta a 100,000 personas.
Fuente: Reseña de Programas de Pobreza Seleccionados en la Cartera PRPS de Nicaragua (Mayo, 2001). Se calculan los números usando la EMNV 1998.	

- i. *Provisión de atención infantil integral para el desarrollo de niños entre cero y seis años de edad, y especialmente para cero-tres*, debido a la relevancia crucial que tiene el desarrollo del niño a temprana edad para mejorar los resultados de su educación posterior, y a su vez, para el quiebre de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se debería dar énfasis a la nutrición infantil y la promoción de prácticas adecuadas de alimentación e higiene de las familias.
- ii. *Subvención de los costos privados de la escolaridad para niños de 7-12 y 13-18 años de edad*. El costo es el factor más importante reportado por las familias pobres para la inasistencia escolar de sus hijos. Los otros dos factores son la baja calidad de la educación y la falta de acceso físico. Existen algunas iniciativas piloto de transferencia directa, las que dependiendo de su evaluación, podrían ser aumentadas progresivamente.
- iii. *Mejoramiento del acceso a títulos de tierras y viviendas*. La cobertura extremadamente baja de títulos de propiedad en Nicaragua, limita la facultad de los pobres para usar uno de sus mayores activos, y mejorar los mercados de tierra y vivienda. La falta de títulos también reduce los incentivos para invertir en sus propias viviendas, acrecentando así la necesidad aparente de soluciones públicas de vivienda. Solamente un 35 por ciento de

- las familias en extrema pobreza y 49 por ciento de las familias no pobres, tiene saneados sus títulos de propiedad. La expansión de programas de titulación es también una prioridad para los programas de vivienda, ya que los esfuerzos en este sentido ayudarían a reducir la necesidad de ampliar cobertura, promoviendo la inversión por parte de los dueños en el mejoramiento de sus viviendas.
- iv. *Expansión de la cobertura de servicios básicos.* A pesar de estar relativamente bien diseñados, la cobertura de los programas permanece baja, especialmente en las áreas rurales. Se necesitan programas complementarios para mejorar el uso del agua en los hogares y las prácticas de higiene. El acceso al agua por tubería tiene una gran influencia en la mortalidad infantil y de menores y en la asistencia escolar. Para los niños rurales, el acceso al agua por tubería tiene un impacto notable de 9 puntos porcentuales, en la asistencia escolar.
  - v. *Reducción de la incidencia de la violencia doméstica.* Casi un tercio de las mujeres Nicaragüenses reportan haber sido abusadas físicamente, frecuentemente en presencia de sus hijos y a menudo durante el embarazo. Sin embargo, ninguno de los programas de la muestra revisada, abordan este tema. Hay varias iniciativas prometedoras para abordar la violencia intrafamiliar que están fuera de la cartera ERCERP. Por ende, se necesita dar una mayor prioridad a este tema.
  - vi. *Traslado del financiamiento de los donantes desde proyectos individuales hacia programas más amplios,* incorporando un mejor equilibrio entre el gasto recurrente y de inversión. La definición clara de programas, sujetos a evaluaciones formales y monitoreo serían elementos claves.

3.43 Hay recursos financieros sustanciales dedicados a los programas de pobreza en Nicaragua. Cerca de un décimo del PIB (7.6 por ciento) se asigna a los programas que entregan servicios y beneficios destinados a los pobres. Una reseña reciente<sup>46</sup> de programas de pobreza seleccionados en la cartera ERCERP de Nicaragua (tabla 3.5) indica que es probable que menos de un tercio de los recursos programados para los próximos cinco años (US\$232 millones) sean para beneficiar a los pobres, abordando riesgos y vulnerabilidades identificados. Alrededor de la mitad del total de las inversiones de la muestra de programas (US\$372 millones), carecen ya sea de la información de respaldo adecuada para determinar su pertinencia, o necesitan ser modificados para mejorar su efectividad para tratar determinados riesgos o para llegar realmente a los pobres. Aproximadamente 14 por ciento de los gastos en el período (US\$114 millones) no beneficiará en absoluto a los pobres. Estos proyectos son principalmente para vivienda y sectores rurales, muchos sujetos a una variedad de problemas de diseño, que requieren más que modificaciones menores para alcanzar adecuadamente a los pobres. En algunos casos, el diseño del proyecto filtra beneficios hacia los no pobres, y en otros casos, el concepto del proyecto no responde apropiadamente al problema identificado. El 10 por ciento restante (US\$77 millones) está dedicado a fortalecimiento institucional que permitan a los ministerios de línea entregar mejores servicios en el futuro.

---

<sup>46</sup> La Reseña de Programas Seleccionados de Pobreza se preparó para la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno de Nicaragua (Mayo, 2001) por un equipo de consultores bajo la dirección de Nancy Gillespie.

**Tabla 3.5:** Programas de pobreza seleccionados en la Cartera ERCERP, 2001-2005 (US\$ mill.)

Categoría de Riesgo	Programas							
	Total		Apropiados		Necesitan Reformulación		No Apropiados	
	Número	US\$	Número	US\$	Número	US\$	Número	US\$
Riesgos niños de 0-6 años	5	31.9	2	5.2	3	26.7		
Riesgos niños de 7-12 años	11	173.4	2	43.9	8	121.9	1 <sup>a</sup>	7.6 <sup>a</sup>
Riesgos jóvenes 13-18 años	5	41.9	1	4.7	3	29.5	1 <sup>a</sup>	7.7 <sup>a</sup>
Ingresos bajos e inestables	14	119.2	1	5.3	9	68.5	4	45.4
Vivienda pobre y falta de título	6	116.4	2	48.0			4	68.4
Salud	14	163.9	5	50.4	7	51.1	2 <sup>a</sup>	62.4 <sup>a</sup>
Falta de servicios básicos	6	58.4	5	45.4	1	13.0		
Riesgos medio ambientales y desastres naturales	6	24.3	1	3.3	5	21.0		
Riesgos personales y sociales	8	14.0	2	0.3	6	13.7		
Aislamiento geográfico y exclusión social	4	51.3	3	25.2	1	26.1		
<b>Total de Muestra:</b>	<b>79</b>	<b>794.7</b>	<b>24</b>	<b>231.7</b>	<b>43</b>	<b>371.5</b>	<b>12</b>	<b>191.5</b>
Porcentaje del total	100%	100%	30%	29%	55%	47%	15%	24%

Fuente: Reseña de Programas de Pobreza seleccionados en la Cartera ERCERP de Nicaragua. Nota: Los programas “Apropiados” abordan los riesgos de los pobres; “Necesitan Reformulación” son proyectos que podrían abordar el riesgo de los pobres, pero necesitan reformulación o la información es insuficiente para evaluar su conveniencia; y “No Apropiados” son proyectos que no abordan apropiadamente los riesgos de los pobres. (a) proyectos para el fortalecimiento institucional de ministerios de línea.

3.44 Los recursos de los programas están fuertemente concentrados en cuatro áreas: educación, salud, desarrollo rural y vivienda. Los proyectos de salud y educación tienden a ser más consistentes con las políticas y estrategias del sector, que los proyectos de desarrollo rural y de vivienda. En los sectores salud y educación, las inversiones de infraestructura tienen un peso relativamente mayor a los que financian calidad en la provisión de servicios. Debido al financiamiento per cápita extremadamente bajo de los programas de salud primaria y educación en Nicaragua (US\$19 per cápita en salud y US\$61 por estudiante primario), las inversiones en infraestructura soportan un alto costo de oportunidad. Para los programas de desarrollo rural, la cobertura extremadamente baja y la filtración de beneficios hacia los no pobres implican un alto costo por beneficiario.

3.45 Las áreas claves donde la asignación de recursos aparece inadecuada, son la atención al desarrollo de salud, nutrición y educación para los niños de cero-tres años, el acceso a la legalización de títulos para vivienda y propiedades, y la atención de riesgos personales, especialmente la violencia intrafamiliar. Políticas explícitas y bien diseñadas serían claves para establecer una consistencia entre los objetivos de los sectores, los programas y los resultados esperados. Los proyectos de respuesta a los desastres también carecen de una estrategia consistente.

#### **B4. Lecciones claves de funcionamiento para los programas de pobreza**

3.46 Para mejorar la definición y la implementación de los programas de pobreza en Nicaragua, se requiere de una serie de acciones claves dentro de los sectores, como se describe a continuación:

- i. *Establecer y/o revisar las estrategias sectoriales* para dar mayor prioridad a las metas y definir los objetivos específicos. Un considerable número de programas entregan beneficios inapropiados para las necesidades de la población. Si los beneficios son muy

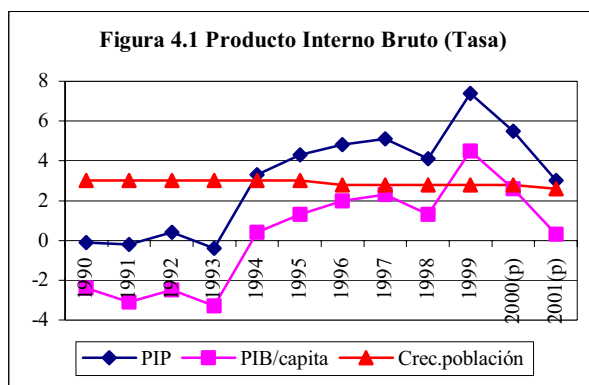
- grandes (programas de vivienda que transfieren más de US\$2,000) o si requieren capacidades gerenciales y financieras superiores a las de los pobres (por ejemplo, entrega de un hato de 25 vacunos, o programas de vivienda que requieren acceso a créditos), se invita a los no pobres a apoderarse de éstos. El beneficio no necesita competir con el desarrollo de mercados privados (por ejemplo, la donación de maquinarias a las cooperativas agrícolas para la venta de servicios de maquinaria).
- ii. *Complementar las estrategias sectoriales con un marco de políticas sistemáticas*, identificando las acciones prioritarias, definiendo plazos claros para objetivos específicos, y estableciendo el compromiso de las agencias responsables de la implementación para guiar la asignación de funcionamiento de los recursos disponibles.
  - iii. *Evaluar la relación costo-eficiencia de los programas por sector* para seleccionar los estándares y orientaciones de política apropiados e impedir la superposición en la entrega de beneficios y objetivos similares a los mismos grupos de la población. La duplicación y la fragmentación de actividades prevalecen en la mayoría de los sectores enfocados a los pobres (los programas de atención primaria de salud usan 8 modelos diferentes; se entregan mochilas escolares a través de 3 programas separados; la infraestructura escolar es entregada por 3 programas distintos; el entrenamiento de profesores es entregado por 3 programas diferentes; y los programas de desarrollo rural utilizan 13 enfoques diferentes). La duplicación conduce a diferencias en calidad, costos y más importante aún, a una carga excesiva de gastos de administración.
  - iv. *Proveer a los programas con un sistema de monitoreo y evaluación (M&E)* para constatar el éxito de la reforma e impacto. Se encuentran deficiencias en la mayoría de los esfuerzos de M&E, especialmente cuando hay una falta de información relevante y de calidad. Muy pocos proyectos tienen líneas de base que permiten la evaluación de los resultados o impactos del programa, y tienden a no compartir información con instituciones gubernamentales, programas similares o con el público. Esto es perjudicial para el aprendizaje y el intercambio de experiencias con otros programas. Además, debido a que la información de los programas es tan deficiente y que los programas se financian desde una amplia variedad de fuentes, la rendición de cuentas del programa es débil, siendo un factor que reduce la calidad gerencial y el impacto del programa.
  - v. *Reformular proyectos individuales, modernizar proyectos inefectivos e ineficientes para expandir la cobertura de programas de alto impacto y costo-efectivos en los pobres*. A pesar del sustancial gasto en programas de pobreza, la cobertura para significativos grupos prioritarios es inadecuada para alcanzar las metas ERCERP. Los proyectos tienen deficiencias en la identificación, caracterización y cuantificación de los beneficiarios potenciales. Los proyectos con beneficiarios fácilmente identificables, como aquellos dirigidos hacia las víctimas del Huracán Mitch, o aquellos que combinan el uso del mapa de la pobreza con características personales o de vivienda (niños chicos, niños de edad escolar, casas con piso de tierra), tienen más probabilidades de alcanzar a los beneficiarios propuestos. Sin embargo, los programas que carecen de criterios para verificar la idoneidad de los beneficiarios (algunos programas de desarrollo rural y de vivienda), o criterios de salida para terminar con beneficios (programas de distribución de alimentos, alimentos por trabajo, programas de empleo temporal) es probable que filtren beneficios hacia los no pobres.
  - vi. *Aumentar el liderazgo y la apropiación por parte del país de la asignación de la ayuda externa*. La gran dependencia que tiene Nicaragua de la ayuda externa y las serias

deficiencias de coordinación entre los donantes exagera los problemas de consistencia de las políticas y sobrecarga las escasas capacidades gerenciales. La mayoría de los donantes tienden a seleccionar actividades para ser financiadas, sin prestar la debida atención al liderazgo y propiedad del gobierno. Estrategias claras pueden ayudar hasta cierto punto. La dependencia de Nicaragua del financiamiento externo—que está disponible para inversión pero, como regla, no para gastos recurrentes y especialmente no para salarios—distorsiona mucho el equilibrio del gasto público. En el caso de los sectores salud y educación, por ejemplo, es escaso el financiamiento recurrente en relación con el financiamiento de infraestructura, y este distorsionado balance impide el progreso hacia las metas del sector. El financiamiento para gastos recurrentes solamente ocurre de manera excepcional.

## CAPÍTULO IV. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS EXITOSAS PARA UN AMPLIO CRECIMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

### A. PERSPECTIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

4.1 Dado el comportamiento anterior, se necesita un crecimiento del PIB de por lo menos 5 por ciento anual en promedio, para lograr el objetivo de reducción de la pobreza fijado por la ERCERP, compatible con las MDG, para disminuir la extrema pobreza a la mitad al 2015. La economía de Nicaragua ha experimentado una recuperación desde 1993, lo que ha tenido un efecto beneficioso en la pobreza. El PIB promedió un crecimiento anual de 4.5 por ciento durante 1994-2001 y un consumo per cápita de 1.5 por ciento. Sin embargo, este período exhibió las más altas tasas de crecimiento económico observadas desde los años 1970, o sea, 7.4 por ciento en 1999 y 5.5 por ciento en 2000, y fue alimentado en gran parte por las inversiones de reconstrucción post Huracán Mitch y la actividad económica que ello generó.



4.2 La pobreza en Nicaragua fue muy sensible al crecimiento económico entre 1993 y 1998 como también entre 1998 y 2001,<sup>47</sup> debido a la naturaleza del crecimiento, con enfoque rural y intensiva en trabajo. Así, las fuentes y niveles de crecimiento económico futuro son claves para que Nicaragua continúe los esfuerzos de reducción de la pobreza, particularmente porque los factores relacionados con los esfuerzos de reconstrucción post Huracán Mitch ya han concluido.

**Tabla 4.1:** Nicaragua: Proyecciones de pobreza bajo escenarios alternativos de crecimiento anual

Indice	Actual 2001	Observado 1994-2001 4.5% PIB y 1.5% PIB/cápita <sup>a</sup>			Metas MDG y PRSP 5.15% PIB y 2/155% PIB/cápita <sup>b</sup>		
		2005	2010	2015	2005	2010	2015
<b>Pobreza General</b>	<b>45.8</b>	44.3	39.9	35.5	44.3	38.6	33.3
<b>Extrema Pobreza</b>	<b>15.1</b>	14.4	12.5	10.6	14.4	11.9	<b>9.7</b>

Fuente: Nicaragua EMNV 2001 y estimaciones propias. (a) Tasas promedio observadas, 1998-2001. (b) Tasas promedio estimadas para lograr las metas PRSP y MDG reduciendo la pobreza a la mitad en 2015 con respecto a 1995.

4.3 Las perspectivas de crecimiento de Nicaragua aparecen ahora menos favorables que a fines de los 1990. Esto se debe mayoritariamente al resultado de impactos externos asociados con

<sup>47</sup> La elasticidad de la pobreza al crecimiento es en promedio 1.5 para pobreza general y 2 para extrema pobreza entre 1993-2001.

la caída del precio del café, uno de los principales productos de exportación de Nicaragua, y el lento crecimiento de sus socios económicos internacionales. Sin embargo, las proyecciones del programa Apoyo al Crecimiento y Reducción de Pobreza (PRGF) acordado con el FMI incluyen un crecimiento de 4,5 por ciento para 2004. Tales expectativas dependen de la recuperación de las condiciones internacionales para que el necesario ajuste fiscal tenga un efecto positivo en la economía. Estas proyecciones dependen del fortalecimiento de un ambiente macroeconómico sustentable con el alivio de la deuda externa, que vendrá luego de que Nicaragua alcance el punto de culminación de la Iniciativa Mejorada para Países Pobres Altamente Endeudados (E-HIPC), más los esfuerzos actuales para mejorar el clima de inversiones, incluyendo la negociación de acuerdos comerciales, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA). Se espera que estos mejoramientos en el ambiente macroeconómico y comercial atraigan inversiones productivas extranjeras y domésticas las que deberían, a su vez, traducirse en tasas de crecimiento más altas.

## B. ESTRATEGIAS EXITOSAS PARA AUMENTAR EL BIENESTAR

4.4 El propósito principal de cualquiera estrategia para generar prosperidad y reducir la pobreza, es mejorar los niveles de bienestar y traer estabilidad de ingresos a las áreas rurales y urbanas. Para lograr estas metas, una estrategia comprensiva requiere políticas transversales, como también instrumentos a medida de las necesidades de los no pobres, los de pobreza moderada y los de extrema pobreza (recuadros 4.1 y 4.2). La definición de estrategias comprensivas de crecimiento de amplia base incluye políticas económicas para promover las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales más allá de los conglomerados productivos; para diversificar otras actividades económicas; para apoyar mecanismos de seguro; y para mejorar el acceso a infraestructura física, servicios financieros y asistencia técnica.

4.5 En el futuro serán cruciales cuatro intervenciones claves para una reducción continua de la pobreza y para lograr las metas MDG y PRSP para disminuir a la mitad la pobreza al 2015: crecimiento económico de amplia base, infraestructura productiva y básica, educación e intervenciones de redes de seguridad diseñadas apropiadamente. Se espera que estas sean más exploradas entre los requisitos del crecimiento amplio para Nicaragua en la próxima Revisión de las Políticas de Desarrollo.

4.6 **El crecimiento económico de base amplia** requiere la atracción y participación de inversiones privadas domésticas y extranjeras. Los factores que en el pasado contribuyeron a la reducción de la pobreza, indican que las actividades intensivas en mano de obra, como la de post cosecha, particularmente dirigidas hacia las exportaciones, podrían contribuir sustancialmente a este crecimiento. Las intervenciones claves incluyen el mejoramiento del clima de inversiones, el aumento del acceso a instituciones tales como servicios financieros, la expansión de oportunidades de comercio internacional y la expansión de títulos de dominio de tierras y viviendas.

4.7 Los servicios financieros necesitan mejorar en forma urgente su penetración, eficiencia y costo-efectividad bajo un ambiente de sana competencia proporcionada por un adecuado marco regulatorio. Un mayor acceso a los sistemas financieros requiere establecer mejores mecanismos de focalización y determinar si las formas específicas de crédito son buenas o malas para la reducción de la pobreza (no solamente si el crédito llega a los pobres o no). Las tecnologías de préstamos necesitan ser re-evaluadas y modernizadas. Las ineficiencias en la provisión de servicios financieros en Nicaragua, imponen severos costos a los prestatarios, tales como tasas de interés muy por encima de los promedios latinoamericanos. Eficiencia de los servicios financieros requiere construir capacidades, aumentar la competencia entre proveedores y mejorar

el marco regulatorio. Se deben otorgar préstamos a las personas que tienen la probabilidad de tener una base de activos, capital de trabajo y humano, y el acceso a los requerimientos de mercado para hacer que el préstamo rinda más allá de sus costos. Las estructuras de los planes de pago necesitan ser consistentes con las amplias fluctuaciones de rentas y periodicidad de los flujos de caja típicos de la actividad agrícola. Otros importantes servicios no financieros pero complementarios, deben ser proporcionados para asegurar que los productores puedan invertir exitosamente, manejar riesgo y reembolsar los préstamos. Estos pueden incluir: servicios de seguros para cubrir los impactos más comunes (por ejemplo, seguros de salud o de vida o cualquier otro seguro de protección de negocios); servicios de asistencia técnica para aconsejar en las etapas de inversión, producción, post cosecha y venta; y servicios de bodegaje para mejorar el manejo de activos, y particularmente para ayudar a los campesinos pobres a evitar que compren caro y vendan barato, como una estrategia de sobrevivencia.

**Recuadro 4.1:** Estrategias exitosas para los no pobres y los de pobreza moderada

POLÍTICAS PRIORITARIAS E INSTRUMENTOS	ACUMULACIÓN DE ACTIVOS	Educación	Apoyar aumentos de matrícula y asistencia, particularmente para mujeres Mejorar productividad, incl. fincas; Desarrollo alternativas no agrícolas Aprendizaje a distancia (si es factible)
		Tierra (propiedad y arriendo)	Apoyar agricultura comercial, para aquellos con potencial; Activ. fuera de la finca para aquellos sin potencial en agricultura
		Ganado	Facilitar producción comercial
		Capital físico	Facilitar inversiones en activos, incluyendo equipos agrícolas
	FONDOS DE DESARROLLO	Negocios medianos y pequeños	Facilitar exportaciones, actividades comerciales y agricultura no tradicional
		Remesas	Facilitar inversiones productivas y ahorro; Apoyar centros de transferencia para reducir costos de transacción
	INSTITUCIONES	Asistencia Técnica	Apoyar la producción comercial, agricultura para aquellos con potencial, incluyendo exportaciones no tradicionales; Apoyar integración vertical con actividades pre y post cosecha
		Servicios financieros incl. créditos	
		Organizac. de productores	
		Información de mercados	
		Servicios sanitarios y fitosanitarios	
	INFRAESTRUCTURA	Caminos, electricidad, agua y saneamiento	Mejorar productividad y acceso a mercados de insumos y productos, y así apoyar actividades comerciales; Mejorar asistencia escolar; Claves para reducir la desnutrición y reducir la mortalidad infantil y de niños
	POBLACIÓN	Migración y servicios de salud reproductiva	Evaluar flujos de población; Aumentar intervalo entre nacimientos y Reducir embarazos no deseados, particularmente entre adolescentes; Clave para reducir la mortalidad maternal
SALUD	Cuidados de salud maternal y de niños	Apoyar cuidado prenatal, partos institucionales, lactancia y vacunas; Claves para reducir mortalidad maternal, infantil y de niños	
PROTECCIÓN SOCIAL	Programas de transferencia de dinero	Impedir filtración a no pobres; Incorporar mecanismos de entrada y salida en respuesta a determinadas crisis sub-regionales.	

**4.8 Infraestructura productiva y básica.** Se debe poner un renovado énfasis en la infraestructura productiva y básica, como mejoramiento de caminos, electricidad, redes de agua y saneamiento. La infraestructura productiva también contribuye al desarrollo de negocios y facilita

el acceso al mercado laboral. El aumento de la productividad agrícola, el acceso de productos agrícolas a mercados de insumos, y las actividades de trabajo fuera de la finca están estrechamente relacionados con la disponibilidad de ambas.

**4.9 En Nicaragua la cobertura de infraestructura básica de agua y saneamiento es deficiente.** La falta de acceso a agua segura y saneamiento está asociada a la falta de progreso en la incidencia de enfermedades infantiles como diarrea e infecciones respiratorias agudas, las que a su vez están asociadas con la desnutrición y mortalidad infantil y de niños. En promedio, solamente un cuarto de las familias nicaragüenses tienen acceso a agua segura (tubería de agua dentro de la casa) y sólo un tercio, en promedio, a saneamiento seguro (letrinas tratadas o excusados). La mayoría de las personas de extrema pobreza carecen de servicios básicos, lo que es sintomático de pobreza estructural. Estas condiciones pueden mejorar significativamente a través de programas costo-efectivos y bien focalizados para la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento. Sin embargo, se pueden lograr mejoramientos sustanciales en la infraestructura básica y en las enfermedades infantiles, solamente a través de altos y sostenidos niveles de crecimiento económico de base amplia, que a su vez mejoraría los estándares generales de vida y niveles de ingresos.

**4.10 La educación** está asociada con el aumento de bienestar a lo largo de todos los grupos socioeconómicos tanto en las áreas rurales como urbanas. Así, la expansión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación pueden ser instrumentos poderosos para la generación de riqueza y la reducción de la pobreza en Nicaragua. En particular, el mejoramiento de la eficiencia interna, incluyendo la retención, la promoción, los logros y la finalización impactarían positivamente el bienestar familiar.

**4.11 Se necesita diseñar redes de seguridad** que puedan ser activadas y desactivadas en respuesta a las crisis específicas (por ejemplo el impacto del precio del café). Esto, en el futuro, podría ser crítico para ayuda a impedir que la gente pierda sus bienes, humanos o físicos, en tiempos de crisis. Las estrategias seguidas por la gente pobre han demostrado ser inefectivas para quebrar el ciclo de la pobreza, principalmente debido a que poseen una cantidad limitada de activos para ser utilizados en tiempos de aflicción. Frecuentemente, las intervenciones como los flujos de crédito, tienden a ser literalmente consumidos por las familias, generando ciclos viciosos de mayor pobreza y endeudamiento. Además de transferencias condicionales de dinero para garantizar que los niños continúen asistiendo a la escuela, un programa de adoquinado para construir caminos rurales, tal como el que está implementando el Ministerio de Transporte, financiado por el Banco Mundial, podría resultar un componente muy útil para la estrategia de red de seguridad en Nicaragua. Un programa así podría utilizarse para atender las crisis subregionales. El programa de adoquinado ha probado tener significativos beneficios secundarios, superiores a aquellos asociados con los caminos rurales.<sup>48</sup> Los caminos adoquinados aumentan el acceso de los habitantes rurales a los mercados, y así acrecientan las oportunidades para que los productores mejoren sus niveles de ingresos, sacando más rápido sus productos agrícolas, lo que mejora las posibilidades de obtener mejores precios. Además, como una opción laboral, el programa ha demostrado ser intensivo en trabajo y deja una inversión tangible y productiva útil. Además, el programa tiene sus objetivos bien dirigidos hacia los pobres, desarrolla habilidades locales, y tiene importantes efectos secundarios, incluyendo mejoramientos en las condiciones de salud.

---

<sup>48</sup> Banco Mundial (2001). Nicaragua. Evaluación de la Pobreza. Ver respuestas de beneficiarios en Recuadro 2.6.

### C. ESTRATEGIAS EXITOSAS PARA SALIR DE LA POBREZA Y EVITAR CAER EN ELLA

4.12 La pobreza, tanto en las áreas rurales como urbanas, está consistentemente influida por la baja educación (especialmente para mujeres), el gran tamaño de la familia y la dependencia de actividades agrícolas (recuadro 4.2). En áreas rurales, los más pobres de los pobres son el grupo de propietarios de *minifundo* y trabajadores agrícolas asalariados que se caracterizan por bajos niveles de toda clase de activos e inestabilidad del empleo. Las familias dedicadas primordialmente a la producción de granos básicos e involucradas en trabajo asalariado agrícola, están comprometidas en estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria, y por ende, es improbable que superen la pobreza, excepto aquellos que consigan acumular suficientes activos. Los pequeños productores comparten casi las mismas características que los más pobres de los pobres, pero una mayor tenencia de tierras les proporciona algo más de potencial para tener éxito en la agricultura. Los campesinos pobres no tienen acceso a las instituciones agrarias (de crédito, asistencia técnica y organizaciones de productores) necesarias para una agricultura exitosa. Además, ser pobre significa vivir en riesgo. La mayoría de la gente pobre no tienen acceso a mecanismos formales de seguro o redes de seguridad social que los protejan, ya sea en áreas rurales o urbanas, y la mayoría de las veces subestiman los riesgos asociados con los desastres naturales.

4.13 Emergen prioridades claves para una estrategia de generación de riqueza. Para mejorar las condiciones de los pobres en Nicaragua es crucial identificar grupos específicos y diseñar programas que respondan a las necesidades de estos diferentes grupos.

4.14 **La educación es una estrategia clave para incrementar el bienestar.** La educación es una estrategia exitosa para los más pobres de los pobres, en áreas rurales y urbanas, porque impide que las familias caigan en la pobreza y les ayuda a salir de la pobreza. Por este motivo, es necesario continuar con inversiones en educación, expandiendo la cobertura en áreas rurales, incorporando mejoramientos en calidad, y dirigiendo transferencias condicionadas como incentivos de demanda para las familias más pobres.

4.15 **En Nicaragua, el tamaño de la familia es significativo entre todos los factores que contribuyen a salir de la pobreza y que impiden a las familias caer en la pobreza.** Entre las familias del panel, las de menor tamaño gozaron de mayores niveles de consumo. Así, las familias no pobres y de pobreza moderada tienen menos integrantes, mientras que una de las principales características asociada con la extrema pobreza es un tamaño de familia mayor que el promedio. El mayor acceso a servicios de salud reproductiva puede contribuir a aumentar el intervalo entre nacimientos y reducir los embarazos no deseados, que es particularmente alto entre adolescentes y que en Nicaragua está estrechamente relacionado con la mortalidad materna y la mortalidad de infantes y de niños.

4.16 **Los activos y la ubicación son claves para salir de la pobreza.** La propiedad de activos, tales como cabezas de ganado y animales de trabajo, contribuye a aumentar el consumo. El movimiento de entrada y salida de la producción de cultivos de subsistencia y la socialización de riesgos, contribuyen a la reducción de la pobreza, pero no son una vía de entrada a la prosperidad. Las personas que viven en la región Central tienen las más altas probabilidades de ser pobres. El autoempleo no agrícola y el trabajo asalariado, tales como remesas de migración, constituyen caminos potenciales de salida de la pobreza.

**Recuadro 4.2:** Estrategias de salida y subsistencia para las personas de extrema pobreza

POLITICAS PRIORITARIAS E INSTRUMENTOS	ACUMULACIÓN DE ACTIVOS	Educación	Apoyar aumentos de matrículas y asistencia, particularmente para mujeres; Mejorar la productividad, incluyendo fincas; Desarrollar alternativas no-agrícolas; Aprendizaje a distancia (si es factible)
		Tierras (propiedad y arriendo)	Facilitar activ. a pequeña escala económicamente viables para aquellos con potencial; Apoyar la agricultura como estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria, contraria al riesgo, para aquellos sin potencial.
		Ganado	Facilitar animales para ahorro y riesgo
		Capital físico	Facilitar inversiones en activos, incluyendo equipos agrícolas
	FONDOS DE DESARROLLO	Negocios pequeños y micro	Facilitar alternativas fuera de finca y no agrícolas, en particular para mujeres jefas de hogar
	INSTITUCIONES	Asistencia Técnica	Apoyar actividades a pequeña escala económicamente viables; Apoyar la agricultura como estrategia de subsistencia y seguridad alimentaria, contraria al riesgo
		Servicios financieros incl. créditos	Mayor oportunidad de éxito si hay suficiente capital humano y base de activos.
		Organizaciones de productores	Facilitar acceso a instituciones, mercados y economías de escala
		Información de mercados	
		Servicios sanitarios y fitosanitarios	
	INFRAESTRUCTURA	Caminos, electricidad, agua, y saneamiento	Mejorar la productividad y acceso a mercados de insumos/ productos, y empleos; Mejorar la asistencia escolar; Clave para reducir la desnutrición y reducir la mortalidad de infantes y niños
	POBLACIÓN	Migración y servicios de salud reproductiva	Evaluar flujos de población; Aumentar intervalo de nacimientos y reducir embarazos no deseados, en particular entre adolescentes; Clave para reducir la mortalidad materna
	SALUD	Cuidados de salud materna e infantil	Apoyar cuidados prenatales, partos institucionales, lactancia y vacunas Claves para reducir la mortalidad materna y la mortalidad de infantes y niños
	PROTECCIÓN SOCIAL	Programas de transferencia de dinero	Apoyar el desarrollo de capital humano y reducir la pobreza de consumo directamente; Re-evaluar los objetivos y enfoque de género de RPS y otros programas similares.
Mecanismos informales de seguro y estrategias de manejo de riesgos		Apoyar el acceso a mercados y mayor acumulación de activos y capital; Ajustar intervenciones, incorporando prevención, mitigación y recuperación	

4.17 **Las formas de crédito en dinero disponibles en la actualidad** parecen ser una estrategia perjudicial para la reducción de la pobreza entre los más pobres. Las formas disponibles de préstamos en dinero, aunque efectivas para fortalecer las perspectivas de crecimiento de la economía en general, parecen perjudicar a aquellos bajo la línea de la pobreza. Para los pobres, pedir préstamos puede ser utilizado más como una estrategia de supervivencia que una de inversión. Además, los muy pobres comúnmente carecen del capital humano, social y físico, y del acceso a los mercados necesarios para generar una ganancia cuando se utilizan algunas formas de crédito. Para los de extrema pobreza, es necesario re-evaluar el tipo de servicios financieros y los mecanismos de identificación. Los muy pobres estarían mejor con pequeñas subvenciones que les permitieran construir una base de activos y desarrollar habilidades productivas para poder alcanzar una mejor posición y, como resultado, hacer una ganancia de futuros préstamos.

4.18 **Las transferencias directas de dinero** y otros programas de apoyo de ingresos, como las bolsas de trabajo, son estrategias viables de reducción de la pobreza para la extrema pobreza en el corto plazo. Sin embargo, no son estrategias de salida de la pobreza sino de supervivencia. Los empleos agrícolas asalariados y la agricultura también son estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria. Estos necesitan ser acompañados de políticas de mediano y largo plazo para disminuir la dependencia de actividades de bajo retorno y apoyar a la gente pobre a generar ingresos, y moverse hacia la mayor productividad en todas las actividades. La gente pobre necesita tener acceso a activos tales como capital humano, entrenamiento pertinente, y asistencia técnica para poder aumentar su productividad, diversificar su producción y adquirir las habilidades necesarias para entrar en el mercado laboral. Los incentivos de producción deben apoyar el aumento de la productividad y la diversificación y estimular el empleo complementario asalariado fuera de la finca y no agrícola. Los hogares en pobreza encabezados por mujeres, tanto en áreas rurales como urbanas, dependen desproporcionadamente del autoempleo no agrícola y podrían beneficiarse mucho.

4.19 **Se utilizan mecanismos de seguros informales** en ausencia de los seguros sociales formales. Muchas familias en extrema pobreza dependen de la producción agrícola de subsistencia para asegurar su supervivencia. Estas familias requieren mejor acceso a las instituciones agrarias básicas. A pesar de que los programas de gobierno han alcanzado a algunos de los campesinos más pobres con asistencia técnica, el acceso es muy bajo y se requiere enfocar los esfuerzos en el acceso a los mercados y una mayor acumulación de activos agrícolas y de capital.

4.20 **Estrategias de manejo de riesgos.** La exposición a riesgos y vulnerabilidad parece haber aumentado en Nicaragua entre 1998 y 2001. Sin considerar la fuente de la crisis, los pobres desarrollan estrategias propias para salir adelante, diseñadas para minimizar la vulnerabilidad a nivel de la comunidad o familiar. Sin embargo, estas estrategias para salir adelante pueden perpetuar la vulnerabilidad y la pobreza. El manejo integral del riesgo requiere incorporar cambios institucionales, normativos y culturales para modificar las percepciones y las decisiones con respecto al manejo de riesgos. El diseño efectivo de estrategias de manejo de riesgos significa comprender las causas del problema sin descuidar los esfuerzos de prevención, mitigación y de recuperación a niveles macro y micro. El nivel macro comprende el gobierno (central y local), el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. El nivel micro involucra a comunidades y familias. Las estrategias para tratar las vulnerabilidades de grupos particulares necesitan intervenciones claramente definidas y ajustadas, las que podrían requerir transferencias directas en algunos casos, y el acceso a mercados de seguros en otros.

## Referencias para el Informe Principal

---

- Banco Central de Nicaragua. *Perspectivas de Mediano Plazo para la Caficultura Nicaragüense*. Boletín Económico, Julio-Septiembre, 2001.
- Banco Central de Nicaragua. Sistema Nacional de Índice de Precios. <http://www.bcn.gob.ni/>. Octubre, 2002.
- CEPAL, *Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café*. Flores, Margarita, et al. México, Abril 2002.
- Castro-Leal, Florencia T., y Leopoldo López. Determinantes Específico-País de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs) en Nicaragua. Antecedentes para la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua del Banco Mundial 2003.
- Castro-Leal, Florencia T., y Leopoldo López. Desempeño y Perspectivas de las Metas MDG, PRSP e Indicadores Intermedios en Nicaragua, hacia 2015. Antecedentes para la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua del Banco Mundial 2003.
- Davis, Benjamin, et al. *Los Hogares Agropecuarios en Nicaragua: Un Análisis de Tipología*. Noviembre, 1997.
- Davis, Benjamin, y Reiko Murgai. *Entre la prosperidad y la pobreza: Familias Rurales en Nicaragua*. Antecedentes para la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua del Banco Mundial 2002. Informe No. 20488-NI.
- Davis, Benjamin, y Marco Stampini. *Senderos hacia la prosperidad en Nicaragua*. Antecedentes para la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua del Banco Mundial 2003.
- Gobierno de Nicaragua. Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC). *Una reseña de programas de pobreza seleccionados de la cartera de estrategias para la reducción de la pobreza en Nicaragua*. Managua, Mayo 2001.
- Gobierno de Nicaragua. *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*, Julio, 2001.
- Gobierno de Nicaragua. *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*. Managua, Julio, 2001
- Gobierno de Nicaragua, Primer Informe de Avances. *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*, Noviembre 2002. Informe No. 25104-NI.
- IFPRI. *Evaluación del Impacto de la Red Piloto de Protección Social de Nicaragua (RPS)*, 2002.
- Legovini, Arianna. *El Impacto de Distribución de los Préstamos en Nicaragua: ¿Están los pobres en peores condiciones?* Antecedentes para la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua del Banco Mundial 2003.

- Malldier, C., y P. Marchetti. 1996. *El Campesino-finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*. Managua. Nitlapán-UCA.
- Pain, Chris. *Una introducción a los Desafíos y Temas del PRSP*. Junio 2002.
- Reinikka, Ritva. *Como Medir los Impactos*. Banco Mundial. Junio 2002.
- USAID. *Los Impactos Económicos y Sociales de la Educación Primaria de Niñas en Países en Desarrollo*. Washington, D.C., 1990.
- Valadez, Joseph, y Michael Bamberger. *Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales en Países en Desarrollo*. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. 1994.
- Wodon, Quentin, et al. *Pobreza y Políticas en América Latina y el Caribe*. Documento Técnico 467 Banco Mundial, Junio 2000.
- Banco Mundial. *Estrategia de Asistencia País del Grupo Banco Mundial para la República de Nicaragua*. Noviembre, 2002.
- Banco Mundial. *Metas de Salud, Nutrición y Desarrollo de la Población, Medición de Progreso utilizando el marco de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Noviembre 2001.
- Banco Mundial. *Nicaragua Evaluación de la Pobreza: Desafíos y Oportunidades para Reducir la Pobreza*. Febrero 21, 2001. Informe No. 20488-NI.
- Banco Mundial. 2001. *Revisión del Gasto Público de Nicaragua. Borrador*.
- Banco Mundial. *POVCAL: Un programa para calcular las medidas de pobreza de agrupaciones de datos*. Chen, Shohua, et al.
- Banco Mundial. *Alcanzando las MDGs en América Latina: Resultados Preliminares*. Hicks, Norman, y Quentin Wodon, Junio 2002.
- Banco Mundial. *Metas SimSIP Metas: Evaluando el Realismo de los Objetivos de Desarrollo*. Ramadas, Krishnan, et al. Febrero 2002.