



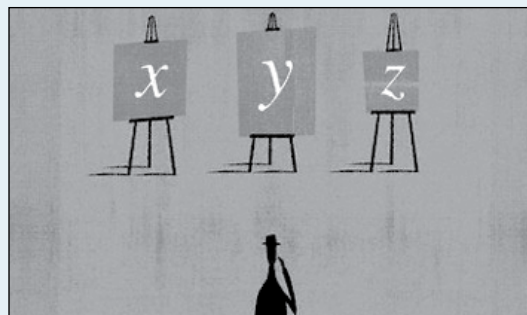
PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS
POLÍTICO, NO. 15

Diez meses de gobierno y tres tendencias peligrosas

En un boletín anterior analizamos los resultados del gobierno Bolaños al final de su mandato y abordamos las perspectivas que se abrían como desafíos para el FSLN una vez que asumiera la administración del gobierno luego de tres gobiernos considerados “neoliberales” por su aproximación a la economía y a los problemas sociales. Las interrogantes eran importantes considerando que el partido había permanecido en la oposición durante más de diez años.

Otros analistas realizaron el mismo ejercicio aunque con diferentes énfasis. Algunos se interrogaban sobre la estabilidad económica y la seguridad de la propiedad, mientras otros ponían el énfasis en la agenda social. Por nuestra parte señalamos siete aspectos de una agenda estructural, tales como: la reforma del estado y la descentralización, la necesidad



de regular las privatizaciones y los servicios públicos, la relación entre el sistema financiero y la economía, la recuperación del mercado interno y la selectividad de la apertura comercial, entre otros. Nuestra intención era señalar la necesidad de una nueva agenda que respondiera con integralidad al “entrampamiento del país”. Por una parte, reformas y estabilidad macro económica; por otro, crecimiento concentrado y sin impacto estructural sobre la pobreza y por último, deterioro político e institucional. Una síntesis de ese entrampamiento se puede ver en el cuadro siguiente:

Los desajustes son evidentes. Los aspectos que se consideran como avances, ubicados en la columna de la izquierda, muestran una contradicción con los aspectos deficitarios en la columna de la derecha. Es decir, los avances en materia de ortodoxia económica se contradicen con sus resultados sociales y políticos.

Las exportaciones no han reducido, ni reducirán, el déficit comercial, sin una regulación selectiva, lo que constituye una fuga permanente de divisas, principalmente las que provienen de las remesas familiares. En ese sentido, el déficit comercial se mantiene como un aspecto inviable. El equilibrio macroeconómico que debería alcanzarse con una combinación de nivel de reservas, déficit fiscal, masa monetaria e inflación, y que es considerado cardinal en la estabilidad de la moneda, contrasta con un crecimiento mediocre que no impacta positivamente en el empleo y la pobreza y tiene como consecuencia la emigración de fuerza de trabajo. Por su lado, el éxito innegable en la reducción de deuda externa contrasta con el peso de la deuda interna y la insolvencia financiera del país. De ahí que, en ausencia de una reforma tributaria, una política de austeridad estatal y mejoras en la eficacia del gasto, la cooperación internacional continúa siendo una muleta indispensable para el país.

El resultado fundamental es que la pobreza no ha cedido su presión estructural sobre la sociedad y hasta ahora no hay explicaciones oficiales ni un debate nacional al respecto. Los análisis conocidos vienen de organizaciones independientes o expertos no oficiales

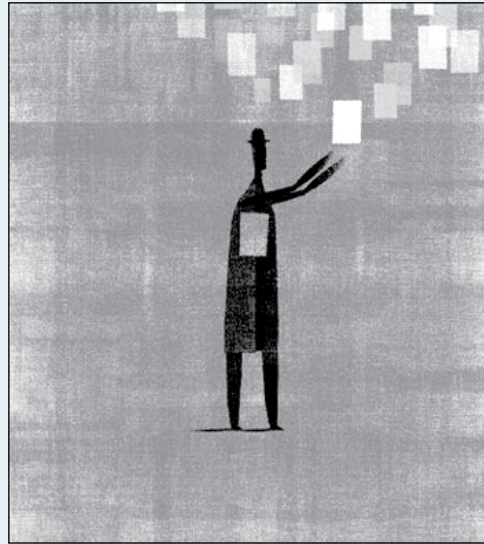
| QUE SE CONSIDERAN COMO EN AVANCE | QUE SE CONSIDERA NEGATIVO |
|----------------------------------|---|
| Crecimiento exportaciones | Déficit comercial |
| Estabilidad macroeconómica | Desempleo – migración |
| Control inflación | Crecimiento sin impacto-Pobreza |
| Reducción en deuda externa | Distribución del ingreso |
| Crecimiento económico | Evolución de los objetivos del milenio |
| Reformas económicas | Deuda interna Gobernabilidad Vulnerabilidad |

y entre los diferentes argumentos están aquellos que culpan el desvío de fondos liberados de la condonación de deuda externa hacia la deuda interna y la insuficiencia del gasto social y su ineficacia. Según un informe del Banco Mundial, un 55% del gasto social no favorece a los pobres y un 47% del gasto en pobreza tampoco los beneficia. La corrupción, la concentración económica, y el crecimiento sin redistribución del ingreso también son también identificados como causas.

A finales del gobierno Bolaños, un análisis realizado por economistas independientes para la cooperación afirmaba: “En el 2006 .../...en el plano económico, el PND privilegió el crecimiento sobre la reducción de la pobreza, y en el plano financiero, la primera prioridad ha sido el refuerzo de la situación financiera del país, mediante el aumento de las reservas internacionales, el pago de la deuda externa y el desendeudamiento del Banco Central de Nicaragua con el sistema financiero nacional. El gobierno continuó su política de priorizar la creación de condiciones favorables para el crecimiento sin dar atención a la naturaleza del mismo ni preocuparse de la pobreza”.

El problema de fondo, más allá del lenguaje técnico y los números, parece continuar con el nuevo gobierno pues la interrogante sobre cómo articular la economía y la institucionalidad para que se reduzca la pobreza con más equidad social y política, aún no se aclara. Luego de diez meses de gobierno frentista, en el que los pobres ocupan mucho lugar en el discurso las acciones no responden a esa pregunta.

El Programa Económico Financiero



En materia económica y financiera, los únicos documentos oficiales que se conocen hasta ahora son el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Programa Económico Financiero de agosto, 2007. Este último conserva las dos almas que separan a la economía de la sociedad: la declaración de intenciones en torno a la continuidad de la estabilidad macroeconómica y la generación de condiciones económicas e institucionales para la inversión, que se combina con el postulado de la reactivación de las fuerzas productivas y la generación de empleos. A ello se le agrega una “agenda complementaria” vinculada a infraestructura.

Es evidente que la parte continuista la redactaron los técnicos que quedaron y la voluntarista, incluida los nuevos proyectos, las nuevas autoridades. Salta a la vista que la economía se continúa enfocando de manera ortodoxa bajo la fórmula crecimiento + negocios, mientras que lo social es un agregado con más recursos; es decir, proyectos, apoyo externo y eventualmente más créditos.

Lo que no se ve es una propuesta que integre lo económico y lo social en un marco estratégico. Como ya se ha dicho en muchas otras ocasiones, el crecimiento por sí mismo no reduce la pobreza, además que el gasto en pobreza está considerado de bajo impacto y no es sólo un problema de incremento. La institucionalidad estatal carece de capacidad de regulación y fomento, mientras que la inversión de mediano largo y plazo en educación y salud no están vinculadas a un esquema de mayor equidad y redistribución del ingreso. De ahí que, el cumplimiento de los Objetivos del

Milenio se vea tan retrasado.

El Programa del gobierno elude estos problemas escondiéndose detrás de la estabilidad y los confía a la retórica con dos frases: “incrementar la riqueza en vez del enfoque asistencial de corto plazo”, y “complementariedad con el Programa Nacional de Desarrollo” heredado del gobierno anterior. Se impone así una continuidad obtusa. El ejercicio de alinear números proyectados en el tiempo con consistencia matemática, no alcanza a cubrir la ausencia de políticas y estrategias. La afirmación más arriesgada sostiene que el programa del gobierno anterior negociado con el FMI “fue diseñado con una agenda estructural enfocada en cambios en la legislación en vez de políticas”.

Después de tantas críticas al neoliberalismo, de reivindicar en los discursos la centralidad política y social de los pobres y de 10 meses de gestión, la expectativa de acciones más elaboradas o un debate trascendental sobre estrategias y políticas va cayéndose poco a poco.

Reforma del sistema político

Examinando los aspectos institucionales y políticos, estos diez meses del gobierno Ortega exponen su debilidad política. El punto de partida es que con una presidencia obtenida a partir de un 38% de votos no se pueden acometer decisiones importantes sin un consenso nacional. De ahí que se intente disminuir esa debilidad con un esquema de clientelismo y acumulación de poder político personal, familiar y partidario, apoyado por recursos externos para asegurar la continuidad en el gobierno y mantener posiciones de poder.

En ese esquema, la reforma del sistema político ha estado en la mira del FSLN desde antes de la toma de posesión cuando se hablaba de reformar la Constitución para establecer un nuevo balance de poderes y permitir la re elección presidencial continua. Una vez asumida la presidencia y con las muestras de resistencia y oposición que generaron los primeros intentos de reformar el aparato de gobierno, los rumores cesaron por un tiempo pero no las intenciones.

Durante el último mes, los diputados de la Asamblea Nacional han retomado el tema y anuncian la posibilidad de realizar una Constituyente en función de establecer un régimen parlamentarista en vez del presidencialista actual. Sin embargo, tal como se ha argumentado, en el caso de Nicaragua, el cambio de un tipo de régimen a otro no hace necesariamente más democrático al sistema político.

La condición democrática de un régimen y su sistema político descansa sobre todo en la posibilidad de que los intereses de los ciudadanos estén realmente representados y puedan ser incorporados en las acciones y políticas públicas. Evidentemente, el interés de quienes promueven esta propuesta no apunta en tal dirección, sino en el suyo propio.

Las primeras acciones del gobierno apuntaron precisamente a reformar la administración pública para adaptarla al estilo centralista del presidente. Ese fue el espíritu de la reforma a la ley 290 porque la reforma del Estado durante estos primeros meses, propiamente tal lo que ha significado es revisar cargos, funciones y salarios en la administración pública, pero no se conoce una política para cerrar las brechas en-

tre competencias y cargos, como se profesionalizará la administración, como se generará una perspectiva de austeridad y sostenibilidad financiera para todo el aparato estatal y, más importante aún, cómo se reforzaran las capacidades regulatorias y la articulación entre los niveles territoriales de gobierno.

En términos de formulación de políticas, las señales son más bien preocupantes. El tema de la descentralización es uno de ellos, aunque el gobierno ha declarado su decisión de entregar las transferencias a los municipios de acuerdo a la ley, en realidad hay una parálisis en relación al proceso mismo, especialmente en cuanto a la aplicación de la Política y la Estrategia, que ya habían sido consultadas y aprobadas durante las administraciones anteriores. Lo mismo ocurre con otras políticas públicas y la situación se agrava todavía más frente a la actitud del gobierno de restringir sustantivamente el acceso a la información pública y los intentos por controlar la participación de la sociedad civil organizada.

En este último aspecto, la reorganización del Conpes por un método de "manu militari", la marginación de los comités de desarrollo departamentales, la presión sobre organizaciones sociales independientes y la imposición de los llamados CPC, muestran la voluntad política y la vocación del gobierno respecto a la participación ciudadana. Su propósito es dotarse del apoyo que no le dieron los resultados electorales, reactivar un aparato partidario sobre el cual operacionalizar acciones de gobierno, especialmente las que se refieren a políticas sociales sensibles como salud, educación y el programa Hambre Cero. Pero principalmente, pretende desactivar cualquier acción de resistencia que provenga de otros grupos sociales.





Desastres naturales y agudización de la crisis

Este escenario en el que se encuentra la relación economía e institucionalidad tiende a agravarse con los desastres más recientes provocados por el huracán Félix y las lluvias de los últimos días. Nuevamente el país sufrió los embates de la naturaleza y, tal como ocurrió con el huracán Mitch, nuevamente queda al desnudo su vulnerabilidad sistémica.

Se repiten las escenas donde los afectados piden ayuda y se hacen promesas de reconstrucción. Nueve años han transcurrido entre un episodio y otro, y lo urgente seguramente volverá a reemplazar lo importante. No hay recetas mágicas, pero los ejes que pueden ser convertidos en planes de largo plazo están claramente identificados. Si los planes y las estrategias se trazaran sobre ese norte, el país avanzaría por encima de su vulnerabilidad.

Sin embargo, a lo inmediato la realidad es otra. Las poblaciones afectadas enfrentan una aguda crisis de acceso a alimentos y servicios básicos. El gobierno ha enfrentado la emergencia, pero el impacto del desastre sobre la economía, la crisis energética y las condiciones de vida de todo el país en los meses por venir parecen ocupar el segundo lugar en una agenda política más interesada en hacer pasar las reformas constitucionales.

Una triangulación peligrosa

A lo largo de estos diez meses del gobierno Ortega se han venido consolidando tres tendencias peligrosas en lo político, la economía y la relación del gobierno con la sociedad.

En perspectiva lo que se puede apreciar es un escenario donde las principales fuerzas políticas, FSLN y PLC, ajustan el régimen político a la medida de sus intereses mediante las reformas a la Constitución y el establecimiento de un régimen parlamentario que les asegure la continuidad y alternancia en el poder; mientras el gobierno, por su lado, maneja los asuntos públicos con un estilo centralista.

En el plano económico se prevé una continuidad del modelo establecido en las administraciones anteriores con agregados en relación a ciertas políticas sociales, tales como salud y educación. El modelo político de acumulación de poder se extiende a lo económico con la emergencia y consolidación de un nuevo grupo nucleado alrededor de la pareja presidencial y que los fondos provenientes de los acuerdos de cooperación con Venezuela y la iniciativa del ALBA.

Ambos elementos hacen pagar al país un costo muy elevado y desvían sus energías y recursos del problema fundamental: abatir la pobreza y consolidar la democracia, ahora en el contexto de mayor vulnerabilidad frente a los desastres. A esta tendencia peligrosa hay que agregar las preocupaciones de la cooperación internacional respecto al rumbo que lleva el país.

Es posible que el modelo diseñado para acumular poder político genere tensiones hasta el punto de afectar las garantías de continuidad del modelo económico. Si eso ocurriese, se perdería tanto en el pleno político como en el económico. En cambio, una política de gestión transparente, debatida abiertamente, podría reducir costos, generar condiciones para identificar acciones más eficaces y posicionar el tema de la pobreza en el marco

de políticas que susciten un contexto económico y político consistente con su reducción en el mediano plazo. Sin embargo, esta perspectiva no parece estar en los planes del gobierno.

Mientras tanto, la relación entre el gobierno y la sociedad, en especial la sociedad civil organizada no parece contribuir mucho a mejorar las cosas. Como ya se dijo antes, esta relación se encuentra tensionada entre tres modelos de participación ciudadana: el sistema institucionalizado durante las administraciones anteriores y que cuenta con espacios e instancias amparados por la Ley de Participación Ciudadana; el modelo promovido por diversas organizaciones y actores sociales a nivel local y nacional, y que propugna por una participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas, y el nuevo modelo promovido por el gobierno a través de estructuras partidarias conocidas como los Consejos de Poder Ciudadano, CPC.

La tirantez que se ha generado tiene su origen en la decisión del gobierno de imponer su modelo de participación a fin de ganar legitimidad y asegurar la ejecución de ciertas políticas sociales a través de su propio aparato. La estrategia utilizada hasta ahora ha sido el control, la cooptación e incluso la amenaza de restricción de ciertas libertades y derechos como la libertad de prensa y el acceso a la información pública.

Como Sísifo empujando permanente la piedra hasta la cima, Nicaragua se encuentra en un escenario donde el gobierno intenta comenzar nuevamente de cero; sin embargo, las expectativas y esperanzas de la gente no parecen compartir esta voluntad. Las oportunidades de retomar el rumbo democrático están a la mano del presidente Ortega, hace falta ver si nos condena a seguir rodando con la piedra.