

Sr. D. Vikram Haksar
Jefe de Misión para Nicaragua
Departamento del Hemisferio Occidental
Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.

25 de julio de 2006

Estimado Señor Haksar,

En primer lugar, quisiéramos agradecerle su carta con fecha 19 de junio, en la que responde a las misivas enviadas al Director Gerente del FMI, por miembros y colaboradores tanto de la Coordinadora Civil nicaragüense como de Intermón Oxfam.

Coincidimos, por ello, en la oportunidad de sostener el diálogo con la sociedad civil nicaragüense para facilitar la puesta en marcha de medidas efectivas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Con miras a este objetivo, permítanos trasladarle algunas apreciaciones sobre los puntos más significativos de su carta.

Sobre gasto destinado a lucha contra la pobreza

De acuerdo con los datos de los Informes de Liquidación del Presupuesto General de la República de Nicaragua y de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia, desde 2000 hasta 2004 el gasto destinado a la reducción de la pobreza se mantuvo prácticamente estancado, pasando apenas del 11.6% del PIB en 2000 a 11.7% del PIB en 2004, a pesar de los considerables recursos adicionales que significaron:

- El **alivio de la deuda externa** (fruto de la Iniciativa HIPC) que liberó importantes recursos fiscales anteriormente destinados al servicio de dicha deuda, que han superado los 200 millones de dólares como promedio anual en los últimos años, y
- El importante **aumento de los ingresos fiscales** que totalizó cerca de 300 millones de dólares entre 2000 y 2005.

Como usted indica, en 2005 esta tendencia cambió al aumentar el gasto destinado a la reducción de la pobreza hasta un 12.7% del PIB. Esto, debido por un lado al incremento en los montos de transferencias presupuestarias a las municipalidades y al aumento de los salarios de los docentes y trabajadores de la salud, que todavía evidencian un considerable rezago. Por otro, está el subsidio al transporte urbano colectivo, y el subsidio otorgado a la empresa privada distribuidora de energía, el cual se elevó hasta un 0.6% del PIB.

El FMI se mostró de acuerdo con el aumento de este último subsidio, y se manifestó sin embargo en contra del aumento a las transferencias a las municipalidades y los salarios de maestros y personal sanitario, llegando incluso a justificar en él la suspensión de su Programa con Nicaragua. Esta postura por parte del FMI no se entendió, especialmente cuando se sabía, desde muy temprano, que los ingresos fiscales del año permitirían financiar estos aumentos, como en efecto ocurrió. Nos congratulamos por lo tanto de que el Fondo reconozca hoy que "estos esfuerzos están dando fruto", como señala en su carta.

Por nuestra parte seguimos considerando que este gasto público destinado a la lucha contra la pobreza en Nicaragua es marcadamente insuficiente para lograr el cumplimiento de los ODM. Como referencia, el gasto social per cápita de Honduras y Bolivia, países de similar nivel de desarrollo que Nicaragua - también integrantes de la Iniciativa HIPC - duplican el gasto de Nicaragua, a pesar de que no alcanzan los niveles de ayuda externa per cápita que recibe este país.

Igualmente consideramos que, tal y como el consenso internacional estipula, los fondos liberados por la iniciativa HIPC no deben ser sustitutivos, sino adicionales al gasto efectuado con los recursos propios del país¹. Igualmente debían haberse destinado al incremento de los recursos para la lucha contra la pobreza, una parte muy importante del aumento que han mostrado los ingresos fiscales. Si esto hubiera ocurrido, el aumento del gasto social entre 2000 y 2005 debería haber sido suficiente para cubrir la brecha financiera para alcanzar los ODM y las metas nacionales en campos fundamentales, como educación, salud, nutrición, agua potable, saneamiento, caminos rurales y vivienda.

La sociedad civil ha dado la bienvenida a los esfuerzos de las instituciones financieras internacionales para movilizar fondos para la consecución de los ODM, fundamentalmente por la vía de condonación de deuda multilateral a países integrantes de la Iniciativa HIPC, como Nicaragua. Pensamos sin embargo, que **el apoyo del FMI y el alivio de deuda por parte de las instituciones financieras internacionales no deben vincularse a condicionalidades y restricciones al gasto público que impidan, de facto, alcanzar los ODM.**

Sobre los salarios de personal docente y sanitario:

Hemos de coincidir con usted en las cifras de aumento de los salarios de personal docente y sanitario registradas en 2005. Sin embargo, nos resulta todavía complicado entender los motivos de la oposición del Fondo a esta medida, ya que:

- El propio gobierno de Nicaragua ha reconocido que el cumplimiento de las metas en salud y educación requerirá superar el enorme rezago salarial existente en estas áreas, disponer de recursos suficientes para ampliar la masa salarial, y con ello recomponer los salarios y contratar personal adicional². En la misma línea, **el PNUD, destaca que el 86% del incremento del gasto de educación debería destinarse al pago de salarios de docentes y otros gastos corrientes**, ya que “si los donantes mantienen la política de financiar sólo inversiones en capital, el sector se verá gravemente afectado por falta de recursos para gastos corrientes vitales”³.

¹ / “...se estableció que el alivio debería reflejar un gasto adicional a los esfuerzos que con sus propios recursos los países destinaban al gasto para combatir la pobreza. En este sentido, el alivio HIPC no debería sustituir recursos internos que desde antes se usaban con tales fines”. (“II Informe de Avance de la ERCERP”, Octubre de 2003, página 33).

² "Hay que considerar que **la recomposición del rezago salarial y la ampliación de la masa salarial por una mayor cobertura de los servicios sectoriales, será clave en los próximos años para avanzar hacia las metas sociales**...Esto implicaría "un nuevo orden en la política salarial del Estado, principalmente de los sectores directamente ligados a los proveedores de servicios básicos (salud, educación y seguridad ciudadana)".(Plan Nacional de Desarrollo Operativo, Gobierno de Nicaragua).

³ <http://www.undp.org/rblac/mdg/Informe-metas-Nicaragua.pdf>

- Estos aumentos no representan aumentos absolutos relevantes. Sólo aparecen porcentualmente significativos porque parten de una base muy baja. Los maestros nicaragüenses, por ejemplo, continúan devengando un salario que equivale a casi la mitad del salario medio de la fuerza de trabajo nicaragüense.⁴ Esto determina que, en vez de atraer a esta profesión al personal calificado que sería requerido, se tenga que contratar a personal de baja calificación, lo que implica una educación de pobre calidad.
- A nadie se escapa el hecho de que esta situación deriva en una “fuga de cerebros” y emigración, que en nada favorece el desarrollo del país ni la estabilidad regional.

Por otra parte, tampoco deja de sorprendernos que el FMI considere la adecuación de los salarios de educadores y trabajadores sanitarios a niveles de vida dignos, como un factor de riesgo para la competitividad frente al inversor extranjero⁵. El que el aumento de los salarios de estos servidores públicos conlleve una mejora de las condiciones laborales debería valorarse como un factor favorable a la atracción de un inversor que busque lo que la CEPAL ha denominado “competitividad auténtica”, alejándose de viejas prácticas perniciosas como la carrera hacia mínimos en las condiciones laborales, en tanto, mecanismo de atracción del inversor.

Sobre las “rigideces presupuestarias”:

En cuanto a las denominadas “rigideces presupuestarias” a las que usted alude en su carta y que según su apreciación “impiden focalizar el gasto”, sólo cabe recordar que tanto las transferencias presupuestarias a los municipios, como la asignación de un porcentaje presupuestario a las universidades públicas, así como las respectivas autonomías universitaria y municipal, constituyen mandatos de la Constitución Política de la República de Nicaragua, y por tanto es de esperar el respeto a ellas por parte de los organismos de carácter internacional.

Una organización internacional como el FMI no puede imponer a países pobres y pequeños la **modificación de su marco constitucional**, ya que constituiría un acto sin precedentes en la historia de las relaciones internacionales, el cual difícilmente resultará en la creación de un sentido de apropiación alrededor de las decisiones adoptadas, y lo más probable, es que engendre resistencia.

En lo que respecta a su preocupación sobre el uso de los recursos municipales, los y las nicaragüenses son los más interesados en lograr este objetivo, por los medios adecuados. Para contribuir a mejorar el desempeño de las autoridades locales y el uso de los recursos públicos, será preciso fortalecer las prácticas de rendición de cuentas de los municipios, tanto ante los órganos del Estado competentes, como ante los ciudadanos.

⁴ De acuerdo con las cifras del Banco Central Nicaragüense, el salario promedio de la fuerza laboral es de 255 dólares, en tanto, el del sector docente es de 120 dólares mensuales, es decir el 47% del salario promedio (www.bcn.gob.ni)

⁵ "(...) increasing public sector compensation risks having a negative effect on competitiveness. (...) As the government remains an important formal sector employer, growth in real public sector compensation far in excess of the private sector risks eventually putting pressure on labor costs in the formal sector. This would pose risks to the competitiveness of the formal export sector, and undermine Nicaragua's attractiveness as an investment location, with respect to neighboring countries" (IMF Country Report n° 06/173, may 2006).

Por otro lado, para garantizar la máxima eficacia tanto económica como política de este proceso, en nuestro criterio lo que hace falta es establecer mecanismos - o reforzar los ya existentes - para extender, asegurar e institucionalizar la participación ciudadana en la elaboración de políticas y programas locales y en la supervisión del funcionamiento local del sector público.

Los obstáculos fundamentales para cumplir los ODM:

Consideramos en cualquier caso, que la economía nicaragüense adolece de otros problemas fiscales todavía más acuciantes y fundamentales, que se convierten en los obstáculos determinantes para alcanzar los ODM.

La población nicaragüense sufre uno de los sistemas tributarios más regresivos de la región, hasta el punto de aumentar significativamente la desigualdad, como indican estudios del BID⁶ y ha confirmado recientemente CEPAL⁷. Las masivas exenciones y exoneraciones fiscales representan cuantiosas pérdidas para el Estado, reduciendo así la capacidad de efectuar las inversiones esenciales en capital humano. Incluso, en ocasiones, el propio gasto público se concentra en sectores de la población con ingresos elevados.

Por otra parte, la onerosa deuda interna de Nicaragua, absorbe anualmente mucho más recursos (3 veces más en 2003 y 2004) que las asignaciones a universidades, Corte Suprema y las transferencias a las 154 municipalidades que prestan servicios a los 5.1 millones de habitantes del país. El servicio de la deuda interna, que en el periodo pre-HIPC era muy reducido, ha alcanzado actualmente niveles desmedidos, que superan a los que alcanzó el servicio de la deuda externa en dicho periodo, y ha absorbido los recursos liberados por la HIPC del pago de la deuda externa.

Nuestra conclusión es que el cumplimiento de los ODM y las metas nacionales no se podrá alcanzar en Nicaragua si no se avanza hacia la reestructuración a fondo de la deuda interna, y si no se efectúan reformas en el sistema tributario que tornen a este en uno más eficiente - en términos de su aptitud para proveer al Estado con recursos más adecuados para el cumplimiento de sus responsabilidades -, y mucho menos regresivo.

Queremos reiterarle nuestro criterio de que estos constituyen asuntos fundamentales que afectan a todos los ciudadanos y ciudadanas nicaragüenses, y los mismos deben ser el objeto de un proceso deliberativo nacional, abierto y transparente, con amplia participación democrática y pleno acceso a toda la información necesaria, el cual abriría la posibilidad de enriquecer las decisiones a ser adoptadas, y el propio diseño de políticas, teniendo en la debida consideración perspectivas, enfoques, dimensiones y opciones de política diferentes.

El propio hecho de que las decisiones clave del país se adopten a través de procesos democráticos y deliberativos contribuirá al sentido de apropiación y corresponsabilidad que resulta indispensable para la sostenibilidad a largo plazo de cualquier política.

⁶ Vease "Panorama Tributario de los Países Centro Americanos y Opciones de Reforma. Manuel R. Agosin - Alberto Barreix - Roberto Machado - Juan Carlos Gómez-Sabaini.

⁷ "En este contexto no sorprende... que el sistema tributario contribuye a aumentar aún más el ya concentrado ingreso en tres países (Nicaragua, El Salvador y Honduras)", Retos de la política fiscal en América Central, CEPAL, 2006.



Sería de esperar que los Programas con el FMI, que actualmente condicionan todo el marco de la política económica y social de los países de menor desarrollo, se modificasen profundamente para pasar a tener como propósito fundamental apoyar a estos países, por todos los medios a su alcance, para alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que han sido acordados por unanimidad por todos los Jefes de Estado que integran las Naciones Unidas.

Muy atentamente

Ariane Arpa
Directora General
Intermón Oxfam

Georgina Muñoz
Enlace Nacional
Coordinadora Civil