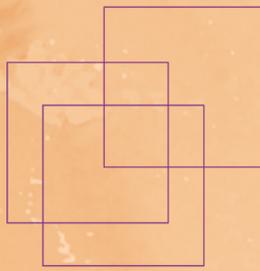




Organización Internacional del Trabajo



Centro Internacional de **Formación**

Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.

El caso de Nicaragua



Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.

El caso de Nicaragua

Amalia Chamorro¹ y Peter Utting²

¹ Secretaria Ejecutiva, Centro para la Economía Social (CES), Nicaragua. Investigadora Asociada del Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural Social (CIPRES), Nicaragua

² Coordinador Internacional, Centro para la Economía Social (CES); Investigador Asociado, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Copyright © Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2015. Todos los derechos reservados.
Primera edición 2015

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes al Centro Internacional de Formación de la OIT, Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia, solicitudes que serán bien acogidas.

Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.
El caso de Nicaragua

ISBN 978-92-9049-782-0

Primera edición 2015

Coordinación Roberto Di Meglio

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por el Centro, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT pueden obtenerse pidiéndolas a:

Publicaciones, Centro Internacional de Formación de la OIT
Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia
Teléfono: +39 - 011 - 6936693
Fax: +39 - 011 - 6936352
E-mail: Publications@itcilo.org
Web: www.itcilo.org/es/our-publications

Diseño y composición por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia

Prólogo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) posee una larga tradición y experiencia en economía social y solidaria. El primer documento oficial que hace referencia directa a empresas de la economía social se remonta al año 1922. El compromiso de la OIT con el progreso de la economía social y solidaria se basa en su Constitución y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa del 2008 donde se afirma que, en un mundo globalizado, “las empresas productivas, rentables y sostenibles, junto con una economía social sólida y un sector público viable, son fundamentales para un desarrollo económico y oportunidades de empleo sostenibles”.

El concepto de Economía Social y Solidaria (ESS) se está utilizando cada vez con más frecuencia para referirse a un conjunto de actividades económicas que, incluyen organizaciones tales como asociaciones, cooperativas, fundaciones, mutuales y empresas sociales que se rigen por principios, valores y prácticas que tienen que ver con la participación, la democracia, la solidaridad y el compromiso con el medio ambiente y que tienen como prioridad una finalidad social.

El sector de la economía social no solo ha sido resiliente a las crisis económicas en materia de empleo, es también una respuesta concreta, desde la sociedad civil, a sus propias necesidades a través, por ejemplo, de la provisión de servicios básicos que los sistemas tradicionales del estado de bienestar ya no están en condición de proveer y que al sector privado tradicional no interesa proporcionar.

La Economía Social y Solidaria sigue expandiéndose en muchos países y el reconocimiento de su papel para un desarrollo sostenible e inclusivo está en aumento. De hecho, hay cada vez más gobiernos que ven la Economía Social y Solidaria como una esfera de trabajo fundamental para abordar desafíos relacionados con el empleo, la provisión de servicios y el nivel de cohesión social, entre otros.

Este artículo examina el caso de Nicaragua, en donde políticas públicas, entendidas en sentido amplio como marcos legales, políticas públicas relacionadas con el tema del crédito, la fiscalidad, la formación, la educación, la salud, la infraestructura y las licitaciones públicas, han sido diseñadas explícitamente para apoyar la Economía Social y Solidaria. EL texto apunta a describir y explicar el contexto general y la evolución, desde un punto de vista histórico e institucional, del proceso que ha fomentado un marco político más favorable.

Los aspectos más relevantes abarcados son:

- contexto y evolución de la Economía Social y Solidaria en los últimos años;
- identificación de las principales medidas (leyes, políticas públicas, programas, reformas institucionales, etc.) del Gobierno para apoyar la Economía Social y Solidaria;
- análisis de los desafíos clave que la Economía Social y Solidaria enfrenta.

Después de largos años de dictadura, conflictos, desastres naturales y crisis económicas, Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. En los últimos años el Gobierno nicaragüense ha apoyado activamente el sector de la ESS, reconociendo su rol en el desarrollo económico y social del país. Este artículo examina la manera en que las políticas públicas impactan en la ESS, ofreciendo además al lector un panorama general del contexto político y económico de las últimas décadas.

El fin último de este trabajo es llevar hacia una más completa y profunda comprensión del escenario global relativo a la Economía Social y Solidaria, compartir ejemplos de apoyo a este sector y resaltar el papel de la ESS para un desarrollo inclusivo y sostenible con trabajo decente.

Damos las gracias a los autores, Peter Utting y Amalia Chamorro, por su trabajo de investigación y recopilación y esperamos que el contenido sea de utilidad para aquellos lectores que quieran conocer más de cerca el modo en que la Economía Social y Solidaria contribuye a la construcción de un nuevo modelo de producción y consumo.

Vic Van Vuuren

Director del Departamento de Empresas

OIT

Ginebra

Índice

Prólogo.....	iii
Resumen	vi
<hr/>	
Introducción	1
<hr/>	
1. Políticas públicas para una economía social y solidaria	3
Política fiscal y crediticia	3
Política social y del mercado laboral	6
Programas insignia	8
Hambre Cero: el bono productivo alimentario	8
Usura Cero	10
CRISSOL	12
Hacia un marco legal integral	14
Leyes que apoyan a sectores y grupos específicos.	14
Leyes que promueven el desarrollo sostenible	16
Leyes que crean instituciones estatales	16
Reformas institucionales y reestructuración	16
ALBA	17
Banco Produzcamos	18
INFOCOOP y MEFCCA	20
Evaluación del desempeño del MEFCCA	22
<hr/>	
2. ¿Camino hacia un entorno propicio de políticas?	23
Capacidades.	24
Coherencia de las políticas	25
Participación.	28
Institucionalización y sostenibilidad	31
<hr/>	
Observaciones finales	32
<hr/>	
Bibliografía	36

Resumen

Entre los países de la región de América Latina y el Caribe, Nicaragua es uno de los más pobres y que más sufrió en los años setenta y ochenta debido a dictaduras, desastres naturales, conflictos y crisis económicas.

En Nicaragua, el término Economía Social y Solidaria no existe en el lenguaje gubernamental, se utilizan términos como “economía social” o “economía popular”. En años recientes el Gobierno ha hecho muchos esfuerzos concretos por apoyar este sector.

A partir de un exhaustivo análisis del contexto histórico y político, este artículo revisa las mayores medidas promovidas por el Gobierno para fomentar la ESS. El autor identifica diferentes herramientas legales relativas a este sector que promueven un desarrollo sostenible e inclusivo y nos presenta varios programas implementados por el Gobierno central subrayando el impacto que dichas medidas tuvieron en términos sociales y económicos para la población.

Se identifican, además, varios factores que explican cómo el Estado puede desempeñar un papel decisivo en la habilitación de ese tipo de economía y, en conclusión, las limitaciones y desafíos que enfrenta la ESS en Nicaragua.

Políticas Públicas y la Economía Social y Solidaria en Nicaragua

Amalia Chamorro³ y Peter Utting⁴

Introducción

En muchos países, los contextos de liberalización económica y crisis han provocado una nueva ola de expansión por parte de una variada gama de organizaciones y emprendimientos que constituyen lo que se está llamando la “economía social y solidaria” (ESS). La ESS engloba numerosos tipos de actividades económicas realizadas por trabajadores, productores, consumidores y ciudadanos, guiados por prácticas y valores asociados con la justicia social, ambiental y redistributiva; diferentes manifestaciones de acción colectiva; y el imperativo de la protección social, particularmente en situaciones en las que las fuerzas del mercado aumentan el grado de vulnerabilidad. Típicamente, el ámbito de la ESS comprende a múltiples tipos de cooperativas, redes alimentarias alternativas y de comercio justo, organizaciones comunitarias y de auto-ayuda, algunos tipos de fundación y de organización no-gubernamental (ONG), asociaciones de trabajadores por cuenta propia y empresas sociales “con menos afán de lucro”.

A nivel mundial, los gobiernos reconocen cada vez más la importancia económica de la ESS y su papel como un mecanismo tanto para la reducción de la pobreza como para la generación de empleo. Las investigaciones académicas sobre ESS apuntan hacia el papel crucial de las políticas gubernamentales que cultiven un entorno propicio para el desarrollo y la expansión de la ESS (Utting

2015; Coraggio 2015; Mendell y Alain 2015). No obstante, con demasiada frecuencia las políticas públicas no logran los objetivos que han declarado y, a menudo, el discurso le lleva la delantera a la práctica; las burocracias estatales pueden carecer de los recursos y de la capacidad para ejecutar con efectividad políticas y programas; las políticas que favorecerían a la ESS pueden ser obstaculizadas por otras; y muchas veces los actores y movimientos carecen de la suficiente cohesión y peso para influir en el proceso de formulación y puesta en práctica de políticas.

Este documento examina la naturaleza y el impacto de las políticas públicas asociadas con el desarrollo de la ESS en Nicaragua. Este país es una ventana fascinante para examinar el efecto de las políticas públicas en la ESS. Con una población de 6.2 millones de habitantes y una población económicamente activa de 3.2 millones, un PIB de 11.5 mil millones de dólares de los Estados Unidos en 2014 y un territorio de 130.000 kilómetros cuadrados, se trata de un país y de una economía pequeña. Esto facilita la tarea de valorar las implicaciones nacionales de las políticas y los programas de desarrollo.

Al ser un país que sufrió muchas crisis en los años setenta y ochenta (dictadura, desastres naturales y dos guerras), seguido por 17 años traumáticos de ajuste estructural, Nicaragua es uno de los países más pobres de la región de América Latina y el Caribe, con un PIB per cápita de apenas 1.855 dólares de los Estados Unidos. De la población económicamente activa, el 75 por ciento forma parte de la denominada economía informal (Banco Central de Nicaragua 2015). En el año 2005, casi la mitad de la población fue clasificada como pobre

³ Secretaria Ejecutiva, Centro para la Economía Social (CES), Nicaragua. Investigadora Asociada del Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural Social (CIPRES), Nicaragua

⁴ Coordinador Internacional, CES; Investigador Asociado, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

(48,3 por ciento), esta cifra aumentó al 70,3 por ciento en las áreas rurales y el 17,2 por ciento vive en condiciones de pobreza extrema (FIDEG 2010).

En años recientes, el Gobierno de Nicaragua ha realizado un esfuerzo concertado para apoyar a la ESS. Un análisis del caso de Nicaragua nos brinda la oportunidad de valorar la contribución tanto de la ESS como de las políticas públicas relacionadas con la reducción de la pobreza, el empoderamiento de grupos subalternos y el desarrollo económico. Cabe señalar que en Nicaragua el término economía social y solidaria todavía no forma parte del lenguaje gubernamental y ni siquiera de varios movimientos sociales. Generalmente se utilizan términos como economía social o economía popular que incluyen también a trabajadores por cuenta propia no asociados, tanto rurales como urbanos, y la economía familiar.

El período actual de expansión de la ESS fue precedido por dos períodos de regímenes muy contrastantes: la revolución de orientación socialista de los años ochenta, seguida por un período de 17 años caracterizado por una profunda reestructuración neoliberal.

El retorno al poder en 2007 del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ha significado el establecimiento de un régimen híbrido, con aspectos desarrollistas y populistas que oficialmente apoyan a la ESS, incluso al utilizar recursos canalizados por medio de la Cooperación Sur-Sur con Venezuela. Sin embargo, dicho apoyo tiene lugar en un contexto de continuas limitaciones neoliberales y de mercado asociadas con la austeridad fiscal, un aparato estatal debilitado y un tratado regional de "libre comercio". Al haber tenido gobiernos con inclinaciones ideológicas y enfoques de políticas muy distintas, Nicaragua es una ventana desde la cual se pueden examinar los diversos efectos sobre la economía social y solidaria de los regímenes socialista, neoliberal y, ahora, más populistas.

Desde la revolución Sandinista que derrocó a la dictadura somocista, la historia contemporánea de Nicaragua se ha caracterizado por una serie de episodios de acción colectiva de masas. Durante el Gobierno sandinista, en la década de los ochenta,

hubo una fuerte expansión en el número de cooperativas, de sindicatos y de las denominadas organizaciones de masas, formadas por trabajadores, productores agrícolas y los residentes de los barrios urbanos. En gran medida, tal aumento tuvo como fuerza motriz la perspectiva ideológica del partido gobernante y del Estado. Sin embargo, esta ola inicial de apoyo público para la expansión de la ESS fue relativamente de corta duración.

El Gobierno sandinista perdió las elecciones de febrero de 1990. Los gobiernos que le sucedieron adoptaron políticas neoliberales radicales, fundamentadas en la estabilización económica y orientadas hacia las exportaciones, con base en una agenda política conservadora que favoreció una contrarreforma agraria y los intereses del capital extranjero. No obstante, la acción colectiva en defensa de los medios de vida y los derechos siguió con vida. Durante este período de poco más de una década y media ocurrió una reestructuración del movimiento cooperativista mediante la formación de organizaciones de segundo y tercer piso, la sindicalización de parte de los trabajadores del sector informal, el aumento en las redes de comercio justo y una miríada de proyectos impulsados por organizaciones no gubernamentales (ONG) asociados con la organización y el empoderamiento económico de los pequeños productores y, entre estos, el de las mujeres en particular.

Diecisiete años después de su primera derrota electoral, el FSLN regresó al poder mediante unas elecciones democráticas. Con el lema "cristiano, socialista y solidario", el Gobierno sandinista entrante señaló abiertamente su intención de promover aspectos clave de una economía social y solidaria, aunque prefiere utilizar términos como economía popular y asociativa. Ocho años después, no hay duda de que la ESS ha tenido una importante expansión. Existen ahora en Nicaragua muchas más cooperativas que en cualquier otro país de Centroamérica. Después de un declive durante la década anterior a las elecciones de noviembre de 2006, el número de cooperativas en la actualidad es casi el doble, alcanzando 5.006 unidades, mientras que la membresía se triplicó de 82.975 en 2006 a 253.641 en 2014. Esto representa el 8 por ciento de la población económicamente activa; el 44 por

ciento de los integrantes de las cooperativas son mujeres. Asimismo, varios programas que específicamente promueven el empoderamiento económico de las mujeres, tanto en las zonas urbanas como en las rurales han tenido efectos en la ESS. Dos de estos programas, en particular, han beneficiado aproximadamente 300.000 mujeres, lo que equivale al 20 por ciento de la población femenina económicamente activa.

Desde 2007 se han puesto en marcha numerosas políticas, programas de desarrollo nacional y reformas institucionales que tienen como objetivo promover la ESS. En un contexto mundial en el que cada vez más gobiernos dan señales de su intención de fortalecer el apoyo a las organizaciones y empresas de la ESS, Nicaragua es un caso muy útil para un análisis que examine los desafíos de forjar un entorno de políticas más habilitador para la ESS.

En este trabajo se hace el esfuerzo por comprender el contexto institucional y político que ha promovido un entorno de políticas más acogedor y se identifican las principales políticas, leyes, reformas institucionales y programas específicos que han surgido con el Gobierno actual. Pero, como se sabe, nunca es fácil hacer realidad los objetivos de las políticas y las reformas institucionales. La creciente literatura proveniente de diferentes partes del mundo sobre las relaciones entre el Estado y la ESS señalan una notable cantidad de dificultades, tensiones y contradicciones (Coraggio, 2013; Utting 2015; Utting, van Dijk y Matheï 2014). Entre estas, hay cuatro temas en particular que parecen ser pertinentes: la capacidad institucional; el grado de coherencia entre las políticas; la naturaleza de la participación de las principales partes interesadas en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas; la cuestión de si las políticas de un Gobierno o partido, en particular, son sostenibles y qué tan probable es que lleguen a ser institucionalizadas.

El trabajo concluye con unas observaciones finales que resumen los principales hallazgos, consideran las enseñanzas en materia de políticas y describen las inferencias relacionadas con el diseño, la ejecución y el impacto que son pertinentes no solo para Nicaragua sino también para otros países.

Este trabajo se benefició de un estudio (coordinado por uno de los autores) mucho más amplio sobre la economía popular en Nicaragua y la transición hacia la asociatividad (Chamorro 2015). Agradecemos a los colegas que apoyaron dicho estudio, en particular a Orlando Núñez y Cesar Martínez, además a las personas entrevistadas

1. Políticas públicas para una economía social y solidaria

El surgimiento de diferentes manifestaciones de la ESS entre 1990 y 2006 tuvo lugar esencialmente sin ningún tipo de apoyo estatal. Incluso se puede argumentar que fueron, en gran medida, una respuesta organizativa de parte de grupos marginados a un aumento en su sentido de vulnerabilidad, desempoderamiento e injusticia. Estos acontecimientos fueron impulsados desde la sociedad civil y la acción colectiva de las bases, frecuentemente con el apoyo de ONG del Norte y otras organizaciones y redes internacionales. Esta situación cambió abruptamente después del retorno al poder, en 2007, del FSLN, encabezado por el Presidente Daniel Ortega. Con el Gobierno entrante se esperaba que las afinidades ideológicas entre el FSLN y sus vínculos orgánicos a los principales movimientos sociales garantizaran un entorno de políticas más favorable a la ESS. En esta sección identificamos los cambios institucionales y de políticas más importantes que han ocurrido desde 2007, para luego analizar, con mayor detalle, las diferentes iniciativas.

Política fiscal y crediticia

Para el desarrollo de una ESS, los términos de acceso al crédito son decisivos. Dichos términos han cambiado de forma dramática bajo los diferentes regímenes. En años recientes ha habido un cambio en la política crediticia restrictiva que caracterizó a los tres gobiernos neoliberales y las altas tasas de interés asociadas con las ONG y las instituciones financieras privadas, hacia una política más expansiva, cuyo objetivo es beneficiar a los pequeños productores otorgando préstamos a

tasas de interés relativamente bajas. Sin embargo, a esta democratización del crédito se han asociado otros problemas tales como el riesgo de impago y la imposibilidad de recuperación, el uso inadecuado de los préstamos y la creación de un nuevo banco estatal de desarrollo que ha enfrentado dificultades para expandir su cartera crediticia.

Desde el inicio del nuevo Gobierno sandinista se intentó modificar el patrón de distribución del crédito con menos énfasis en los centros urbanos (principalmente en Managua) y en el financiamiento de urbanizaciones con viviendas de clase media. Más bien hubo un esfuerzo por atender a los sectores productivos. Se prestó mayor atención a los sectores de las micro, pequeñas y medianas empresas en las zonas urbanas y rurales, así como a los grupos indígenas, y se flexibilizaron los criterios para otorgar financiamiento (GRUN 2009: 374, 377-8).

El Gobierno dejó claro su intención de revertir años de crédito restringido para los pequeños y medianos productores al recrear un banco de desarrollo nacional (véase más abajo), con el principal objetivo de facilitar, diversificar y expandir la producción entre los productores micro, pequeños y medianos, incluidas las cooperativas, tanto en el sector rural como industrial. En los primeros 30 meses del nuevo Gobierno (a julio de 2009), se triplicó el financiamiento para los pequeños productores rurales. De las 270 organizaciones a las que se otorgaron créditos, el 80 por ciento eran cooperativas (GRUN 2009: 378).

La fundación de un banco estatal ocurrió en un momento en el que las instituciones microfinancieras experimentaban serias dificultades, en parte debido al Movimiento No Pago. Este Movimiento nació en 2008 a raíz de una rápida expansión de las sucursales de empresas microfinancieras en zonas rurales durante los gobiernos neoliberales. Debido a las altas tasas de interés que cobraban, un aumento en los niveles de endeudamiento, la poca transparencia con relación a las tasas a las que se otorgaban los créditos, la falta de regulación y vigilancia, y una política agresiva hacia los deudores por parte de algunas de estas instituciones, un grupo relativamente pequeño de clientes en el norte de Nicaragua organizaron algunos actos de protesta, lo que conllevó el cierre

de algunas sucursales. Al inicio, el Presidente Ortega pareció apoyar al movimiento pero luego se distanció de él y promulgó la *Ley de Microfinanzas* a fin de regular el sector (Campion et al. 2012, Padilla 2008, Bastianensen et al. 2013).

Como resultado de esta situación, la cartera crediticia de 22 de las 45 instituciones microfinancieras pertenecientes a la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF), se redujo de 250 millones de dólares de los Estados Unidos a 181 millones de dólares de los Estados Unidos en un período de dos años.⁵ No fue hasta el 2013 que la cartera crediticia de este sector volvió a crecer de manera significativa.

Además de las formas convencionales de proveer crédito a las cooperativas y los pequeños y medianos productores y empresas, también se ha otorgado crédito barato a aproximadamente 400.000 pequeños productores y microempresas, como parte de los programas emblemáticos social-productivos del Gobierno, en particular los que se conocen como Hambre Cero, Usura Cero y CRISSOL (véase más abajo). Las políticas de crédito también hacen énfasis en la importancia de la capacitación técnica, administrativa y financiera, así como de la asistencia a los beneficiarios de estos programas, de los que la amplia mayoría son mujeres.

⁵ Véanse los comentarios de René Romero de la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF) en La Prensa, 6/10/2011, disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2011/06/10/nacionales/63207-ley-prohibe-creditos-usura>

**Tabla 1. Otorgamiento de crédito por institución 2010-2011 (promedio)
(en millones de dólares de los Estados Unidos y miles de clientes)**

	Crédito	Número de clientes *
Banca comercial privada	2.024,6	561.0
Sector microfinanciero	192,5	259.4
Cooperativas de ahorro y crédito	45,0	86.7
Cooperativas de servicios y crédito	18,0	52.0
Banco Produzcamos	24,6	48.9
Total	2.304,7	1,008.0

* Estimación del número anual promedio de clientes durante el período de 2010 al 2014

Fuente: Banco Central de Nicaragua (BCN) y Martínez⁶.

Ante las insuficiencias del crédito para los pequeños y medianos productores agropecuarios, un grupo de productores cooperativistas sandinistas formó lo que vendría a ser la más grande cooperativa en el país, la cooperativa rural de ahorro y crédito conocida como Caja Rural Nacional o CARUNA, por sus siglas. Empezando con un fondo de ayuda para el desarrollo entregado por la Unión Europea, CARUNA creció hasta abarcar 30 cooperativas de ahorro y crédito afiliadas con más de 40.000 miembros, atendidos en más de 30 sucursales y 65 puntos de distribución a nivel nacional.⁷ Otros agentes de crédito formal eran la banca privada que tendía a favorecer a los grandes productores, algunos donantes internacionales que apoyaban proyectos de desarrollo y un creciente número de ONG e instituciones de microcrédito. Al igual que en otros países, los prestamistas de microcréditos pronto se vieron haciendo frente a problemas de comercialización y altas tasas de interés (Bateman y Chang 2012). Con el cambio de Gobierno en 1990, reaparecieron prácticas de crédito informales tradicionales, en asociación con prestamistas, créditos a cambio de futuras cosechas y aparcería (ENVIO 1992: 14). En 1998, el Banco Nacional de Desarrollo cerró sus puertas, luego de varios años de declive en su cartera de crédito y clientela intervenida por la otorgación de créditos irregulares y onerosos lo que provocó que la cantidad de productores agrícolas que atendía el banco se

disminuyera de 80.000 en 1990 a menos de 7.000 en 1997 (Rocha 1998).

CARUNA se ha posicionado como una institución financiera importante. Como explicó su Gerente General, Manuel Aburto, empezó con activos de 3.000 dólares de los Estados Unidos pero, en el año 2011, éstos llegaron a ser casi 10 millones de dólares de los Estados Unidos. Durante el mismo período, la cartera de crédito original de 100.000 de dólares de los Estados Unidos entregados por la Unión Europea, se expandió hasta alcanzar 200 millones de dólares de los Estados Unidos. El apoyo de CARUNA a los programas sociales también aumentó y en 2009 y 2010 se asignaron aproximadamente 30 millones de dólares de los Estados Unidos a tales programas.⁸ Actualmente, CARUNA asegura que brinda servicios a más de 300.000 personas (Chamorro 2015).

A pesar de la intención de volver a democratizar el crédito tras años de disciplina neoliberal, esto en la práctica ha sido difícil de lograr. Como se describe más abajo, existe aún mucha demanda no satisfecha. De todas maneras, un considerable número de cooperativas se encuentran todavía en un nivel de organización tan rudimentario que no pueden cumplir con los procedimientos de contabilidad necesarios para acceder a créditos concesionales. Al haber heredado deudas tóxicas, resultó difícil para el nuevo banco de desarrollo

⁶ Banco de datos del economista César Martínez.

⁷ Véase <http://www.caruna.com.ni/nosotros.html>, y El Nuevo Diario, 2011.

⁸ Entrevista con Manuel Aburto en El Nuevo Diario, 18-7-2011, disponible en: <http://www.iberioamerica.net/nicaragua/prensageneralista/elnuevodiario.com.ni/20110718/noticia.html?id=vzJ09vX>

expandirse. Esto coincidió con la crisis del sector microfinanciero que tuvo que restringir sus operaciones.

Si bien es cierto que la política de crédito busca la manera de facilitar el acceso al financiamiento por parte de cooperativas, pequeños o medianos productores y empresas, la política fiscal también ha venido favoreciendo a los productores y trabajadores organizados en cooperativas. La *Ley de Equidad Fiscal* (Ley 453) fue aprobada por el Gobierno neoliberal de Enrique Bolaños en 2003, guiado por objetivos que consistían no solamente en expandir la base fiscal, sino también de estimular las exportaciones y promover “la existencia de un Estado austero, transparente y racional”. No obstante, contenía concesiones tanto para las organizaciones de la sociedad civil como para las cooperativas legalmente constituidas, entre ellas exenciones al impuesto sobre la renta y a los derechos de importación para algunos insumos, en particular las cooperativas de transporte. Vale la pena mencionar que, en realidad, el término “legalmente constituidas” significa que algunas cooperativas no pueden reclamar beneficios bajo la ley debido a sus débiles prácticas administrativas y de contabilidad.

Las exenciones de impuestos para las cooperativas se reafirmaron y extendieron en virtud de la *Ley General de Cooperativas* (Ley 499), aprobada en 2005. La política fiscal hacia las cooperativas fue modificada en 2012 cuando se aprobó la *Ley de Concertación Fiscal*. Esta ley fue negociada con la principal asociación del sector privado, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Fijó un techo de ingresos exentos de pago de impuestos en 40 millones de córdobas (aproximadamente 1.5 millones de dólares de los Estados Unidos). Ante estas nuevas disposiciones fiscales, las declaraciones del 2013 y 2014 han determinado un conjunto de irregularidades en las declaraciones fiscales de las cooperativas en lo referente al manejo del techo exento de impuestos, las operaciones con terceros y la separación entre las operaciones de las cooperativas de base, uniones y centrales de cooperativas.

Política social y del mercado laboral

Al analizar el entorno político para la economía social y solidaria (ESS) es importante tomar en cuenta no solamente las políticas relacionadas, por ejemplo, con el crédito y los impuestos que impactan directamente a los actores involucrados, sino también las políticas sociales de espectro más amplio. Éstas son importantes no solo porque son clave en la protección social sino también porque habilitan la ESS por medio del desarrollo de capital humano. De particular importancia, en este sentido, son las políticas de salud y educación, así como las políticas de mercado laboral asociadas con la capacitación técnica y vocacional.

Cuando el Gobierno sandinista regresó al poder tuvieron lugar algunos cambios importantes en cuanto a política social. De hecho, un Decreto Presidencial emitido el día después de asumir el cargo garantizó el derecho a la educación pública gratuita, establecida en la Constitución Política de Nicaragua pero que fue ignorada por los gobiernos neoliberales que permitieron que las escuelas cobraran a los estudiantes por su educación. Asimismo, el Gobierno entrante priorizó la erradicación del analfabetismo y asegura que redujo la tasa de analfabetismo del 22 por ciento en 2007 al 4 por ciento a julio de 2009 (GRUN 2009). Un programa de alimentación escolar brinda una merienda diaria a casi un millón de niñas y niños. El gasto social como porcentaje del gasto total del Gobierno aumentó de aproximadamente 49 por ciento en 2005 y 2006 a 57 por ciento en 2014. Pero como porcentaje del PIB, el gasto público tanto en educación como en salud cayó apreciablemente en 2010 y 2011, y solo empezó a recuperarse en el año 2014 (BCN 2015a).

La política de salud hizo énfasis en un modelo de cuidados de salud familiar y comunitaria que tiene como meta garantizar acceso gratuito a los cuidados de salud y cobertura universal. El gasto en salud pública sigue siendo muy bajo, inferior incluso a lo que se invierte en países comparables como Honduras y Guatemala. Como porcentaje del PIB, el gasto en salud pública de Nicaragua es de 3,3 por ciento, muy por debajo del promedio (5,6 por ciento) para la misma categoría de países de ingresos medios bajos.

Tabla 2: Gasto público social

	2005	2010	2012	2014
Gasto público social (en millones de dólares de los Estados Unidos)				
Educación	230.6	354.1	388.4	485.8
Salud	168.6	245.1	317.0	396.3
Vivienda	89.8	156.8	216.4	239.9
Otros *	55.4	58.4	78.6	88.6
Total	544.2	815.1	1000.3	1210.6
* incluye asistencia social y recreativa, así como servicios culturales				
Gasto público social (como % del PIB)				
Educación	4,7	5,4	3,7	4,1
Salud	3,5	3,7	3,0	3,4
Vivienda	1,8	2,4	2,1	2,0
Total	11,2	12,4	9,6	10,3
Gasto per cápita (en dólares de los Estados Unidos)				
Salud	30,9	42,2	48,9	60,9
Educación	42,3	60,9	64,0	78,4
Vivienda	16,5	27,0	35,6	38,7

Fuente: Basado en datos del BCN 2012, 2015a.

Cabe señalar que estas cifras oficiales no reflejan montos significativos que se han canalizado hacia programas de salud (y educación) utilizando otras fuentes de financiamiento como ALBA (véase abajo).

Con relación a los logros en educación, el historial es bastante desigual. Si bien hubo un importante aumento en la cantidad de niños/as y jóvenes matriculados en las preescolares y escuelas, todavía en 2013 uno de cada cinco (21 por ciento) sigue fuera del sistema educativo (Quintana 2014). Asimismo, los avances en matrícula obtenidos en 2010 y 2011 fueron parcialmente revertidos en los dos años subsiguientes. Si bien es cierto que, en general, el acceso a la educación ha mejorado, la retención escolar sigue siendo un problema mayúsculo. De 100 estudiantes que entran al primer grado, solamente 55 terminan el ciclo primario. Un estudio del estado de la educación con el Gobierno actual observa que, mientras sin duda ha habido avances, estos empalidecen con relación a los retos que enfrenta el país y tienden a quedar rezagados en comparación con muchos otros países (Quintana 2014). Con respecto al sistema educativo, en general, existe un sesgo en el sentido de que

la educación superior (universidades y centros de educación técnica) está sumamente favorecida por una cláusula constitucional que le asigna el 6 por ciento del presupuesto gubernamental, esto como resultado del movimiento estudiantil de principios de los años 90.

Un importante acontecimiento en políticas de la ESS concierne el creciente papel del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), que se dedica cada vez más a la capacitación vocacional de trabajadores y productores provenientes de la economía informal urbana y rural. Tradicionalmente, el papel del INATEC ha sido el de brindar cursos para las empresas del sector formal que pagan el 2 por ciento obligatorio de impuesto sobre la nómina para financiar el Instituto. Este mecanismo ha significado que los cursos se han dirigido principalmente hacia las necesidades del sector privado. No obstante, el INATEC ha expandido gradualmente su área de actuación y, ahora, atiende también a mujeres que participan en programas como el Hambre Cero, Usura Cero y CRISSOL, o son miembros de cooperativas o trabajadores organizados en la Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia (CTCP).

Otro aspecto de la política social que ha beneficiado a las familias asociadas con ESS es la mejora en la situación de la vivienda. La falta de atención por parte de los gobiernos neoliberales a una vivienda digna para familias de bajos ingresos conllevó un enorme déficit, que se calcula en aproximadamente 957.000 unidades, incluidos 348.000 hogares nuevos. Entre 2007 y 2011 el Gobierno construyó casi 40.000 hogares nuevos y entregó material para la construcción de techos a más de 410.000 familias. Se espera la construcción o mejora de otras 78.000 viviendas durante el período de 2012 a 2016 (GRUN-PNDH 2012). El Gobierno también ha apoyado cooperativas de vivienda a través de estos programas. Formó una alianza con la principal asociación en el tema, la Central de Cooperativas de Vivienda, así como con el movimiento comunal en representación de residentes urbanos de bajos ingresos. Las cooperativas de vivienda aumentaron de 33 en 2006 a 192 en 2014 (Chamorro 2015).

Programas insignia

Una tendencia prominente en la política social de muchos países en vías de desarrollo ha sido el cambio hacia programas que se centran en los sectores pobres (UNRISD 2010). Normalmente, esto ocurre al crear programas de transferencia monetaria condicionada que asignan un monto de dinero a los hogares (casi siempre a las madres), a condición de que las mujeres y los niños/as atiendan de manera regular a los servicios de salud y educación primaria. Si bien el Gobierno de Nicaragua también ha utilizado programas de alto perfil como parte de su estrategia de reducción de la pobreza, la naturaleza de estas iniciativas ha sido diferente. En lugar de ser de tipo asistencialista (es decir, que fortalezca el acceso de personas individuales a los servicios sociales y la asistencia), tienen como blanco el fortalecimiento directo de la capacidad productiva de la mujer y su empoderamiento. En esta sección describimos y valoramos tres programas insignia que reflejan los empeños del Gobierno para crear un entorno propicio para la ESS. Dos de estos, conocidos popularmente como Hambre Cero y Usura Cero han beneficiado a unas 300.000 mujeres, lo que equivale al 20 por ciento de la población femenina económicamente activa.

Pero más allá de su escala, estos programas también son importantes debido a que difieren de las dos principales aproximaciones a la reducción de la pobreza y al bienestar de las mujeres que usualmente se aplican en los países en vías de desarrollo, o sea, los programas de transferencia monetaria condicionada y microcréditos entregados por instituciones de préstamo asociadas con ONG y la banca comercial. El tercer programa que describimos en esta sección se conoce como CRISSOL y tiene como objetivo brindar crédito a pequeños productores de granos básicos y café con el propósito de aumentar su productividad.

Hambre Cero: el bono productivo alimentario

El programa Hambre Cero tiene el doble propósito de promover la seguridad alimentaria y de empoderar a mujeres que viven en zonas rurales y periurbanas al capitalizar sus parcelas por medio del llamado bono productivo alimentario (BPA), así como por la vía de la capacitación y organización. El bono consiste en algunos insumos y activos que normalmente incluyen una combinación de gallinas, una cerda y/o vaca preñada y algunos materiales de construcción. A través de este programa se ha dado un giro al enfoque tradicional de asistencia a las mujeres de bajos ingresos mediante la capitalización de sus emprendimientos.

Los orígenes del programa Hambre Cero pueden ser trazados a una donación de aproximadamente un millón de dólares de los Estados Unidos que una organización no gubernamental nicaragüense, el Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES) recibió de Oxfam Gran Bretaña y algunas ONG españolas e italianas. El objetivo de la donación era mejorar los medios de vida de personas que vivían en zonas rurales y habían sido afectadas por el Huracán Mitch, que azotó el país en 1998. CIPRES diseñó un proyecto que buscaba la manera de empoderar económicamente a mujeres productoras que tenían acceso a pequeñas parcelas de tierra. Se les dio un paquete de insumos y activos, en parte como donación y en parte a condición de que el 20 por ciento del paquete fuera pagado a un fondo de crédito rotatorio, a fin de que otras mujeres pudieran

acceder al proyecto. Las mujeres beneficiarias fueron organizadas en grupos con la expectativa de que con el tiempo se fueran estableciendo como cooperativas.

El plan hacía mucho énfasis en la capacitación y el aumento en la productividad. Pretendía lograr una cantidad de efectos multiplicadores a nivel de agroindustria y desarrollo económico local. Las organizaciones de mujeres productoras también buscaban la manera de facilitar la gobernanza municipal y el desarrollo comunitario. Con el tiempo, llegaron a incorporarse unas 3.000 mujeres y el modelo fue afinado y validado. Las mujeres beneficiarias formaron 130 cooperativas, algunas de las cuales tenían capacidad agroindustrial. Dados los lazos estrechos entre el entonces director de CIPRES, Orlando Núñez, y el líder del FSLN, Daniel Ortega, el partido sandinista mostró un marcado interés en el proyecto y se comprometió a adoptar el modelo a escala nacional si ganaba una elección. Cuando esto ocurrió a finales de 2006, Núñez fue nombrado Asesor Presidencial para Asuntos Sociales. El Gobierno entrante ensayó diferentes versiones del modelo CIPRES como base para su programa alimentario nacional al que dio una alta prioridad.

Para finales del año 2015 casi 150.000 mujeres habían recibido alguna variante del paquete de animales de corral e insumos. Estas incluyeron aproximadamente 100.000 que vivían en zonas rurales.⁹ La meta actual es llegar a 200.000 mujeres para finales de 2016 (El 19 Digital 2015). En 2012, la responsabilidad de coordinar el programa fue transferida del Ministerio de Agricultura al recién creado Ministerio de Economía Familiar, Cooperativa, Comunitaria y Asociativa (MEFFCA). El programa ha recibido apoyo a través de varias fuentes que incluyen ALBA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la cooperación Taiwanesa, así como el presupuesto nacional.

Las mujeres participantes en el programa Hambre Cero están organizadas en grupos, con el fin de recibir la capacitación relacionada con las prácticas agrícolas y de salud animal, el funcionamiento de

⁹ Las otras participantes incluyeron mujeres con parcelas más pequeñas, ubicadas principalmente en zonas peri-urbanas, que recibían un bono más pequeño.

los comités de coordinación, la gestión de fondos rotatorios y el empoderamiento de las mujeres. Ya en 2013 había 1.681 grupos de mujeres organizadas con hasta 50 miembros cada uno, y habían pagado aproximadamente 96 millones de córdobas (4 millones de dólares de los Estados Unidos) a un fondo rotatorio, propiedad de ellas.¹⁰ Las actividades organizativas asociadas con el programa también facilitaron el acceso a los gobiernos locales y los programas de alfabetización y desarrollo comunitario. Además, el programa tiene un fuerte componente de política social, según el cual las participantes se comprometen a enviar sus niños/as a la escuela, llevarlos/las a ser vacunados/as, y participar en otros programas de salud y nutrición.

No obstante, los intentos de expandir el programa han enfrentado numerosos desafíos. Estos incluyen la capacidad limitada del Estado de proveer un apoyo técnico y organizativo efectivo y a gran escala, la búsqueda del equilibrio entre la urgencia de extender el programa para abarcar a más mujeres, y la calidad de los animales que se proveen y distribuyen, así como la cantidad de animales que mueren o son robados.¹¹ Asimismo, varios estudios han puesto en evidencia los problemas asociados con el sesgo político al momento de la selección de beneficiarias, la inclusión de beneficiarias que no clasifican como parte del grupo objetivo, la opacidad de la información que brinda el Gobierno sobre el programa, la falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios del programa y el deficiente monitoreo y evaluación de impacto por parte del Gobierno (más allá de los datos sobre la cantidad de animales entregados por el programa).¹²

Sin embargo, la mayoría de estos estudios también dejan ver el impacto general positivo en lo referente a la producción de alimentos y su consumo, así como ciertos aspectos del empoderamiento de las mujeres. Un estudio encargado por las Naciones

¹⁰ Entrevista con Jorge Flores, 15 de agosto de 2015, ex asesor del Ministro de MEFFCA.

¹¹ Véase Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFFCA), Programa Hambre Cero, 29 de mayo de 2014, disponible en: http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228

¹² Kester 2010, Cáceres *et al.* 2011, IEEPP 2011, Grupo Cívico Ética y Transparencia 2014, Grupo Venancia 2015.

Unidas destacó una serie de impactos: “Durante los tres años que tiene el programa, ha aumentado la ingesta diaria de alimentos, la asistencia de los niños/as a la escuela está garantizada, los ingresos son más estables, las mujeres beneficiarias están más organizadas, ha aumentado la participación comunitaria y se han fortalecido las calidades de liderazgo”. (Cáceres *et al.*, citando a Kester 2009). Otro estudio realizado por el Instituto para Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) nota lo siguiente: “El Programa ... representa un avance en los programas pro-pobre desarrollados en el país al incorporar el aspecto productivo agropecuario, que prioriza en cobertura a mujeres y comunidades indígenas [D]ebe valorarse positivamente el hecho de que se promueva el desarrollo económico y el empoderamiento de las mujeres, así como la incorporación de una discriminación positiva hacia las comunidades étnicas ...” (IEEPP 2011).

Un estudio del desempeño del programa realizado en 2010 en la parte central del país dice lo siguiente: “Entre los beneficios identificados entonces por las mujeres que habían recibido el bono destacaban una mejora en la alimentación, un aumento de autoestima, más seguridad económica y mayor poder de decisión en sus hogares. Todos estos factores los identificamos como elementos que contribuyen favorablemente al empoderamiento de las mujeres... [C]omo obstáculos ... el BPA no aborda el problema de la falta de acceso a la tierra para las mujeres; que no altera, sino que se basa en la división sexual del trabajo y la refuerza...” (Grupo Venancia 2015).

Cuando se volvió a realizar el estudio cuatro años más tarde, se evidenció un progreso continuado en lo referente a la producción de alimentos, la generación de empleo y un mayor poder de negociación en el hogar por parte de las mujeres pero también había serios problemas ocasionados por el declive de la asistencia técnica, cooperativas a nivel primario que no eran funcionales y un persistente clientelismo. (Grupo Venancia 2015).

Aparte de los temas técnicos y político-administrativos, existe la cuestión de qué tan transformativo ha sido el programa. Esto es pertinente por tres razones. En primer lugar, el mismo estudio citado anteriormente sugiere que

el empoderamiento de las mujeres participantes es limitado por factores y relaciones culturales y sociales asociadas con el machismo y los papeles e identidades de las mujeres como “amas de casa” en vez de “productoras”: su falta de control sobre los presupuestos familiares; y su limitado papel de lideresas en las comunidades. El estudio hace énfasis en la necesidad de capacitar a las mujeres no solo en los aspectos técnicos sino también en asuntos ligados a la temática de género. En segundo lugar, las dimensiones de acción colectiva asociadas con las organizaciones de mujeres (y su organización en múltiples niveles) siguen subdesarrolladas. Los vínculos existentes con organizaciones nacionales de mujeres rurales y, en particular, la Federación Agropecuaria de Mujeres Productoras del Campo de Nicaragua (FEMUPROCAN) y la Coordinadora de Mujeres Rurales (CMR) constituyen un buen augurio, siempre que tales vínculos puedan fomentar los esfuerzos de organización e incidencia. Otro reto, a más largo plazo es si el programa puede sobrevivir en el caso de que llegue al poder otro partido diferente al FSLN.

En tercer lugar, las estrategias de medios de vida abarcan múltiples actividades que, entre todas, contribuyen a la subsistencia y los ingresos. Los beneficios que emanan del programa Hambre Cero son reales pero no se debe exagerar su contribución al bienestar de los hogares, puesto que constituye solamente un elemento de una estrategia de medios de subsistencia más amplia.

Usura Cero

Si el programa Hambre Cero tiene como propósito empoderar económicamente a las mujeres rurales, el programa Usura Cero comparte el mismo fin pero haciendo énfasis en las mujeres urbanas. Gracias a este programa, las trabajadoras por cuenta propia y las microempresas obtienen acceso a microcréditos en términos mucho más favorables que aquellos asociados con las tasas de interés relativamente altas que ofrecen otras instituciones que otorgan préstamos pequeños. Uno de los objetivos del programa es reducir las barreras al crédito formal, en particular en aquellos casos en los que los potenciales prestatarios no pueden proveer

garantías ni la documentación necesaria relacionada con sus ingresos. Va dirigido a mujeres con un ingreso neto de menos de 3.000 córdobas (unos 120 de dólares de los Estados Unidos) al mes. Las prestatarias deben estar anuentes a lo siguiente: *i)* integrarse a un “grupo solidario” en su vecindario cuyos miembros no vivan en el mismo hogar ni sean familiares entre sí; *ii)* reembolsar una parte del crédito cada semana; *iii)* asistir a un mínimo de dos sesiones de capacitación, y *iv)* como parte del grupo solidario, vigilar la ejecución a nivel micro y actuar como garante de los préstamos tomados por los otros miembros del grupo en caso de que alguien deje de pagar.

Por lo general, estos grupos de solidaridad están conformados por entre cinco y diez mujeres. Desempeñan un papel importante en la identificación y selección de potenciales beneficiarias, garantizan que el préstamo se reembolse en términos de tiempo y de forma, aplican presión social para alentar a sus compañeras a que paguen y se ayudan entre sí en momentos de necesidad (una enfermedad en la familia, por ejemplo), hablan sobre problemas familiares y comunitarios y hacen sugerencias acerca de cómo mejorar el desempeño del programa.

Al hablar del programa cinco años después de su inicio, la persona responsable de Usura Cero declaró que la solidaridad se manifiesta cuando algún miembro se enferma y no paga su cuota. Entonces las otras pagan y la ayudan de otras maneras. Si las ventas de ropa de una de las mujeres no va bien pero las de otra sí, esta última puede ayudarla vendiendo en su puesto la ropa que confecciona la compañera que está en dificultad. Los grupos de solidaridad también son activos en el sentido de que sugieren maneras de mejorar el programa, por ejemplo en términos de minimizar la burocracia y garantizar que las capacitaciones que tienen lugar afecten sus ventas lo menos posible.¹³

El programa Usura Cero nació a raíz de un Decreto Presidencial en agosto de 2007 y fue financiado con un préstamo de Venezuela. En 2010, la responsabilidad de administrar el programa fue

transferida del Ministerio de Industria, Fomento y Comercio (MIFIC) al banco estatal Produzcamos. Usura Cero empezó como un proyecto piloto en Managua, ciudad capital. Para agosto de 2013 se había expandido hasta llegar a 159.286 mujeres organizadas en 68.272 grupos solidarios, distribuidos en 3.925 barrios en 147 de los 153 municipios de Nicaragua. Entre todas, recibieron más de 400.000 préstamos, por un valor de aproximadamente 2.3 mil millones de córdobas (aproximadamente 90 millones de dólares de los Estados Unidos). Los desembolsos anuales promedio fueron de 380 millones de córdobas (aproximadamente 15 millones de dólares de los Estados Unidos).¹⁴ El programa también recibió donaciones de Taiwán.

Los préstamos suelen ser de entre 1.850 y 10.000 córdobas, dependiendo del tamaño del negocio y la confiabilidad del grupo prestatario. La tasa de interés anual es de 5 por ciento sobre la cantidad prestada en córdobas, más otro 5 por ciento para fines de mantenimiento de valor con relación al dólar. Los grupos de solidaridad verifican si la prestataria satisface ciertos requisitos en lo concerniente a su ingreso (debe ser bajo) y si tiene deuda con algún otro ente financiero. También averiguan si la cantidad solicitada es consistente con el tamaño del negocio. La capacitación es realizada por el mismo programa, con ayuda de personas voluntarias y por INATEC. Los cursos van desde contabilidad básica hasta violencia contra las mujeres, pasando por organización cooperativa.

Los datos proporcionados por la responsable del programa (Leonor Corea), indican que las principales actividades financiadas son la venta de ropa (23,6 por ciento), productos frescos y caseros como tortillas, frutas, vegetales y carne (19,36 por ciento), pulperías (14,4 por ciento), venta de cosméticos (9,8 por ciento) y comiderías (9,55 por ciento).

Un estudio sobre el desempeño del programa en el departamento de Estelí encontró que, a pesar de algunas dificultades iniciales, cuando los grupos solidarios estaban mal organizados y las tasas de recuperación de créditos eran bajas, los resultados en

¹³ Entrevista con la directora del programa, Leonor Corea, El Digital, “El programa Usura Cero se prepara para nuevos retos”. Juan José Lacayo, Rebelión/El 19 Digital, 30/1/2011.

¹⁴ Con base en datos que provienen de una presentación PowerPoint hecha por la Directora del programa en 2013.

términos generales habían sido positivos. La mayoría de las prestatarias indicó que su negocio había crecido. El estudio llegó a la conclusión de que:

“el financiamiento del Programa Usura Cero sí ha influido en el desarrollo económico de las MIPYMES creadas por las beneficiadas; el 56,80 por ciento de las mujeres expresó haber ampliado su negocio, mejorado sus ingresos familiares, obtenido independencia económica y enriquecido conocimientos administrativos y de control financiero. Es importante hacer mención que el programa hasta el momento ha cumplido con su objetivo principal, el cual es la restitución de los derechos de las mujeres las cuales están siendo partícipes del desarrollo económico de la ciudad y por consiguiente del país ...” (Rodríguez Lanuza *et al.*, 2014, p.33).

Los principales desafíos identificados están relacionados con el hecho de que *i)* aproximadamente la mitad de las prestatarias consideran que los préstamos son demasiado pequeños; *ii)* casi dos tercios de ellas (63,61 por ciento) no practican ningún tipo de contabilidad de ingresos y egresos, en parte debido a la escala tan pequeña de sus empresas y, en parte, debido a que les hace falta el conocimiento necesario para llevar la contabilidad, y *iii)* el espacio para expandir sus negocios es limitado, debido a que algunas prestatarias no utilizan el crédito para el fin estipulado que es invertir en sus negocios. En el ámbito nacional, el reto fundamental con vistas al futuro es la necesidad de satisfacer la considerable necesidad no satisfecha y extender el programa de la zona urbana a la zona rural¹⁵.

Un estudio de casi 600 beneficiarias del programa mostró que su funcionamiento era mejor que los de programas como Hambre Cero o Merienda Escolar. Según el Grupo Cívico Ética y Transparencia (2014):

- El 72 por ciento de las consultadas expresan que el programa ha respondido a sus expectativas porque se han mantenido activas, recibiendo de 3 a 5 préstamos.

- De la cartera colocada, el 67,8 por ciento mantienen sus cuentas al día. De estos, el 80 por ciento son préstamos individuales.
- El 45,1 por ciento de las encuestadas afirma que el programa ha mejorado la economía de su familia al apoyar el saneamiento de deudas, ingreso al colegio de los menores, respuesta a emergencias de salud, mejora a la vivienda y al mantener activo el negocio.
- El 56,4 por ciento de las beneficiarias consultadas prefieren trabajar solas porque el mecanismo de grupos solidarios las pone en riesgo de asumir las responsabilidades económicas de las beneficiarias que no pagan.
- El 28 por ciento de las beneficiarias declara no seguir en el programa debido al mal funcionamiento de los grupos solidarios y su falta de pago.
- De forma recurrente, el 48 por ciento de las mujeres criticó la modalidad de grupos solidarios para el otorgamiento de préstamos.

CRISSOL

Otro programa clave es el Programa Cristiano, Socialista y Solidario (CRISSOL), que tiene el doble objetivo de aumentar la productividad de los pequeños productores de granos básicos (frijoles, maíz, arroz y sorgo, principalmente), y de mejorar su capacidad de negociar mejores precios al verse menos dependientes de los intermediarios que tradicionalmente les dan financiamiento. CRISSOL inició sus operaciones en 2011 y es ejecutado por el MEFCCA y el Banco Produzcamos. Durante su primer año de funcionamiento, este programa de 20 millones de dólares de los Estados Unidos extendió créditos a 108.000 productores que usaron el dinero para sembrar más de 160.000 manzanas,¹⁶ ¹⁷ lo que representó el 47 por ciento de la siembra de arroz de secano, 13 por ciento del maíz y 19 por ciento de frijoles (Cáceres 2014).

¹⁶ Una manzana de tierra es la unidad de medida estándar utilizada en Nicaragua. Es el equivalente de 0,7 hectáreas o 1,74 acres.

¹⁷ Entrevista con Pedro Haslam, Director del Instituto de Desarrollo Rural (IDR) en Revista En Vivo, 7 de marzo de 2012, disponible en: <http://tortillaconsal.com/tortilla/es/node/10886>

¹⁵ Entrevista con Leonor Corea en **El 19 Digital**, 30/01/2011

En principio, los productores también forman grupos solidarios que vigilan el uso y pago de los créditos, y actúan como una especie de garantía bancaria, en ausencia de formas tradicionales de garantía, por ejemplo, títulos de propiedad. Por lo general, a los productores se otorga un crédito de entre 150 y 170 dólares de los Estados Unidos por manzana.

Otro componente del programa fue el de reactivar el papel de la empresa estatal de acopio de alimentos básicos (Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos, ENABAS, que potencialmente podría promover un “comercio justo” al comprar de los productores y vender a los consumidores a precios aceptables para todos. Durante la década de los ochenta, ENABAS tuvo un papel crucial al subsidiar los precios para los productores de granos básicos y garantizar alimentos baratos para los consumidores. Sin embargo, los subsiguientes gobiernos neoliberales privatizaron muchos de sus activos y su papel como junta estatal de comercialización se ha visto restringido seriamente.

En tiempos más recientes, a ENABAS se le había encomendado como tarea vender alimentos baratos a los residentes urbanos en situación de desventaja económica, como parte de la política de protección social del Gobierno. Pero en la práctica, las fuerzas del mercado intervinieron con el fin de socavar dicha estrategia. ENABAS tuvo dificultades para competir con los precios de los frijoles que los mercaderes intermediarios ofrecían a los productores. Según una fuente, la agencia pudo comprar solamente el 6 por ciento de la cosecha (Cáceres 2014). Otros problemas con CRISSOL e identificados por la misma fuente fueron:

- Bajas tasas de pago, estimados en 47 por ciento;
- Inicialmente hubo poco control sobre el proceso de selección de beneficiarios apropiados (productores verdaderos y con capacidad de pago);
- Prácticamente no hubo evaluación de impacto debido a la falta de capacidad técnica (por ejemplo, no se sabe cuántos productores realmente introdujeron variedades de semilla mejorada, como era la intención del programa, ni lo que realmente se sembró);

- Falta de coordinación interinstitucional y un diálogo efectivo con las asociaciones de productores y otras partes interesadas;
- Falta de autonomía de parte de los ministerios pertinentes para tomar decisiones y remediar las dificultades.

Muchos de los grupos solidarios formados al inicio resultaron ser demasiado grandes para funcionar efectivamente como un mecanismo de supervisión. Algunos miembros no se conocían entre sí, lo que debilitó el capital social, basado como estaba en la confianza. El papel de los grupos solidarios fue limitado en cuanto al pago de deudas en mora. Como resultado, no se pudo recuperar gran parte de los 20 millones de dólares de los Estados Unidos con los que había iniciado el programa. Por lo tanto, en los años siguientes se redujo su tamaño. En 2012 participaron unos 20.000 productores. En 2013, el programa recibió 9 millones de dólares de los Estados Unidos para beneficiar a 30.,000 productores.¹⁸ También se redujo el tamaño de los grupos solidarios, a menudo a entre cinco y diez productores, y solamente eran elegibles los productores que habían pagado sus préstamos anteriores.

En 2014 el CRISSOL se volvió a expandir, esta vez para incluir a pequeños cafetaleros cuyas fincas se encontraban amenazadas por la plaga de la roya. Se esperaba que en 2015 la cantidad de productores de café se doblara a aproximadamente unos 15.000. La meta del sub-programa de café es llegar a 28.647 pequeños productores y doblar las cosechas de éstos para el año 2020 a través de un programa de inversión de 20 millones de dólares de los Estados Unidos que se deberán utilizar en la renovación, rehabilitación y mantenimiento de las fincas cafetaleras. Los productores están pagando tasas de interés de 5 por ciento sobre préstamos que oscilan entre 260 y 730 dólares de los Estados Unidos por manzana, dependiendo de las actividades que realizan.¹⁹ En 2015 también se introdujo la modalidad de apoyo financiero y asistencia técnica para productores de medicina natural.

¹⁸ El 19 Digital, 3 de abril de 2013.

¹⁹ La Prensa, “Crédito a Cafetaleros”, disponible en <http://www.laprensa.com.ni/2014/08/02/economia/205855-credito-a-cafetaleros>, 16 de julio de 2015.

Hacia un marco legal integral

Nicaragua forma parte de un creciente número de países en los que gobiernos y legislaturas están promoviendo decretos y leyes para promover la ESS (Utting *et al.* 2014). Si bien no hay un marco legal específico para la ESS en Nicaragua, se han aprobado numerosas leyes que crean entidades habilitadoras o apoyan sectores particulares tales como cooperativas, mutuales, empleadas domésticas, micro y pequeñas empresas y comunidades indígenas. En esta sección se identifican algunos instrumentos legales que son pertinentes a la ESS.

Queda claro que el entorno legal que rige la ESS ha sido fortalecido en los últimos años, pero todavía queda una amplia brecha entre lo que existe en el papel y la aplicación de las leyes. Los principales problemas están relacionados con problemas de presupuesto, los atrasos para aprobar las reglamentaciones de algunas leyes, la débil participación de las partes interesadas en el proceso de diseño, los trámites burocráticos para acceder a posibles beneficios y la poca capacidad tanto del Estado a nivel de la puesta en práctica como de la sociedad civil para concientizar y capacitar a la población. Estos son temas que trataremos en la segunda parte de este documento.

Leyes que apoyan a sectores y grupos específicos

Varias leyes van dirigidas a sectores específicos de la ESS, por ejemplo, a las cooperativas. Como consecuencia de la aprobación de la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) de la OIT, la Asamblea Nacional de Nicaragua, al igual que los parlamentos de muchos otros países, empezó a considerar una ley general para cooperativas. Por lo tanto, en 2005, menos de dos años antes del retorno del Frente Sandinista al Gobierno, fueron aprobadas dos leyes dirigidas a beneficiar las cooperativas. La *Ley General de Cooperativas* (Ley 499) vino a reformar dos leyes anteriores referentes a cooperativas y aprobadas en 1971 y 1981. La nueva ley creó dos nuevas instituciones: un ente

autónomo conocido como el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), que trata las regulaciones, el registro y la supervisión de las cooperativas, y la asociación máxima en el sector cooperativista, el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO), que se encarga de realizar trabajo de incidencia, diálogo social y movilización de recursos para el desarrollo de cooperativas. Luego de la reglamentación de la Ley 499 en 2007, las dos instituciones empezaron a funcionar en 2008, aunque a ambas les tomó un buen tiempo para que estuvieran plenamente operativas. La otra ley pertinente fue la *Ley Creadora del Instituto de Propiedad Reformada Urbana y Rural* (Ley 512), aprobada en 2004, cuyo propósito era resolver asuntos de derechos de propiedad que afectaban en particular a las cooperativas, empresas controladas por los trabajadores y propiedades confiscadas durante la revolución.

La *Ley Marco del Sistema Mutua en Nicaragua* (Ley 703), que entró en vigencia en enero de 2010, tiene como propósito institucionalizar y promover el papel de las mutuales como manera de expandir la cobertura del seguro social al facilitar el acceso de la población por medio de sistemas complementarios que funcionan en coordinación con el sistema estatal.

La reforma del sistema de seguridad social, que data de 2005 (Ley 558), establece un marco legal para el funcionamiento de las empresas médicas previsionales. Asimismo, permite la existencia de nuevos proveedores, tales como las cooperativas y sociedades mutuales, y extiende los derechos de seguridad social a los trabajadores y productores que están fuera del sector formal de la economía.

La *Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* (Ley 645) fue aprobada en 2008 y reconoce el papel fundamental que desempeña este sector en el desarrollo del país y el lugar que tiene en la prevaleciente economía mixta. En 2012 se aprobó la *Ley Creadora del Consejo Nacional de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* (Ley 804), que fue designada como el ente principal al que consultarían las autoridades del Gobierno central, regional y municipal con referencia a asuntos relacionadas con el sector.

Un importante actor de la ESS en Nicaragua son las poblaciones indígenas que viven en las regiones costeras del lado caribe del país, donde ha existido tradicionalmente un régimen de tenencia comunal. A estas regiones se otorgó autonomía administrativa con la aprobación en 1987 de la *Ley de Autonomía*, que fue reglamentada en 2003. Sin embargo, en la práctica no se demarcaron tierras para su titulación. Esto empezó a cambiar en 2010 y se aceleró de manera dramática en 2014 al aprobarse la *Ley del Régimen de Propiedad de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Atlánticas de Nicaragua* (Ley 445), por razón de la cual se demarcaron 37.190 kilómetros cuadrados, beneficiando a 304 comunidades, con una población total de 210.241 personas. No obstante, en la práctica, son los gobiernos regionales autónomos que decidirán el uso que se dará a estas tierras.

En los últimos años se han aprobado muchas leyes que buscan la manera de beneficiar y empoderar a las mujeres. Estas abarcan, por ejemplo, leyes relacionadas con el acoso sexual, las responsabilidades parentales, los derechos de la niñez y de las trabajadoras domésticas, el acceso a la tierra y la igualdad de oportunidades, y la participación en cargos públicos (diputaciones, puestos en las alcaldías, foros gubernamentales).

En este sentido, es clave la *Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades* (Ley 648), que fue reglamentada en 2010. Esta ley apunta a dar un respaldo legal a los artículos de la Constitución Política relacionados con la igualdad de género al ordenar la no discriminación y consciencia de género en las políticas públicas, así como una representación igualitaria de mujeres en cargos públicos. Asimismo, hace un llamado para que se prioricen las mujeres en ciertos programas de desarrollo social y económico, algunos de los cuales están asociados con la ESS. A esta ley se agrega la llamada Ley 50-50 de 2012 que establece que las planchas electorales de los partidos políticos para la Asamblea Nacional, así como para la elección de alcaldes, vice-alcaldes y concejales, deben presentar una proporción de cincuenta mujeres y cincuenta hombres. Esto tiene relevancia para la ESS dado que varias mujeres líderes de movimientos sociales y organizaciones de la ESS se prestan para ser candidatas a cargos públicos.

En 2013 Nicaragua ratificó el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT, que tiene como meta proteger y empoderar a las trabajadoras domésticas. Esto ha fortalecido el papel de organizaciones tales como la Federación de Trabajadoras Domésticas y de Oficios Varios (FTDOV), fundada en 2002, y del Comité Nacional de Mujeres Sindicalistas de Nicaragua (CNMS).

Tales iniciativas en materia de igualdad de género han sido reconocidas por parte de organizaciones y observadores internacionales. De hecho, según el Informe Global de la Brecha de Género del Foro Económico Mundial de 2014, Nicaragua ocupa el sexto lugar, siendo el más alto de todos los países en vías de desarrollo.²⁰

No obstante, persisten una gran cantidad de problemas. A menudo hay barreras estructurales, culturales, legales, administrativas y fiscales que impiden la ejecución efectiva de las leyes (Álvarez Vijil 2014). Por ejemplo, las leyes que van dirigidas a garantizar una mayor paridad de género en el hogar muchas veces se enfrentan con la realidad de relaciones patriarcales de dominio que refuerzan la subordinación de las mujeres. También los avances en las leyes laborales enfrentan la realidad de que el mercado de trabajo se encuentra altamente segmentado y posiciona a las mujeres en ocupaciones mal pagadas (PNUD 2014). A pesar de los avances de las mujeres en la educación, su acceso al mercado laboral sigue siendo restringido. Esto refleja no solamente los patrones de demanda laboral, sino también limitaciones relacionadas con el uso del tiempo debido a la denominada “doble carga” de trabajo remunerado y no remunerado (cuidado de la familia). Es posible incluso que, sin proponérselo, el mismo crecimiento de la ESS intensifique esta situación al causar una triple carga debido a la exigencia que significa para las mujeres asignar tiempo también para el trabajo político y comunitario. Si bien se han aprobado leyes para facilitar el acceso de las mujeres a la tierra, los recursos presupuestarios para que la puedan comprar son muy limitados. La Coordinadora de Mujeres Rurales (CMR) es de la opinión de que una ley más efectiva sería una que obligue

²⁰ Véase: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/rankings>

a los hombres a dividir su tierra por igual con su compañera de vida (Entrevista, 2014). Programas como Hambre Cero no tienen como objetivo facilitar el acceso a la tierra por parte de las mujeres (Grupo Venancia 2015). Mientras que desde los años ochenta, existe una legislación mancomunada en la que los derechos son iguales a las esposas dentro de la propiedad matrimonial, el comportamiento, dentro de la familia, es distinto; el hombre toma control de la tierra y bienes sin tener en cuenta a la mujer y ésta deja al hombre la toma de decisiones.

Leyes que promueven el desarrollo sostenible

Otras leyes promueven principios o rasgos de la ESS tales como la seguridad alimentaria y los procesos de desarrollo amigables con el medio ambiente. La *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria* (Ley 693), aprobada en 2009, se presenta como refuerzo para importantes programas gubernamentales tales como Hambre Cero y CRISSOL (véase arriba) y como apoyo, en general, para los pequeños y medianos productores agrícolas. Esta ley tiene por propósito garantizar que los nicaragüenses puedan en todo momento acceder física y económicamente a cantidades suficientes de alimentos nutritivos que sean social y culturalmente aceptables. Este mismo año, el Gobierno expandió el énfasis del programa de desarrollo rural heredado del Gobierno precedente para incluir, también, aspectos de igualdad de género y economía asociativa, y el Ministerio de Agricultura aprobó una política de seguridad y soberanía alimentaria y nutritiva (Cáceres 2010).

Las posibilidades que tienen los productores y las comunidades ESS de participar en procesos productivos que sean amigables con el medio ambiente han sido reforzadas por varias leyes que apoyan la agroecología, la agricultura orgánica y la biodiversidad y que rechazan la producción de transgénicos y el uso de organismos genéticamente modificados. Entre estas se encuentran la *Ley de Fomento a la Producción Agroecológica y Orgánica* (Ley 765) y la *Ley de Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica* (Ley 807), que hacen énfasis en el papel y los derechos de las comunidades indígenas en la gestión sostenible de

los recursos naturales. Otras leyes en este campo incluyen la Ley de Turismo Sostenible (Ley 835), de 2013, que pretende incentivar las cooperativas de turismo comunitario, así como el aprovechamiento de los recursos naturales de los pueblos originarios para mejorar sus condiciones de vida, rescatar y fortalecer su cultura.

Leyes que crean instituciones estatales

También hay leyes que han creado o reforzado instituciones estatales que apoyan a la ESS entre otros sectores. Por ejemplo, se creó el Banco Nacional de Desarrollo, conocido como Banco Produzcamos, mediante la Ley 640, aprobada en 2008.

En 2012 la Asamblea Nacional aprobó la *Ley Creadora del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria y Asociativa* (Ley 804) y una reforma subsiguiente sirvió para incluir el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) en la estructura del MEFFCA. Las reformas a la Constitución Política que fueron introducidas en 2014 también refuerzan la situación jurídica de la ESS como parte de una economía mixta más amplia. A la par de la propiedad pública y privada, reconoce el papel social primordial que desempeña la "economía asociativa, cooperativa, comunitaria, comunal y familiar".

Reformas institucionales y reestructuración

Las leyes, políticas y programas dirigidas a apoyar la economía social y solidaria van de la mano con la creación de nuevas instituciones que, en la práctica o potencialmente, tienen un papel importante en la habilitación de la ESS. A continuación, se analizarán cuatro importantes desarrollos institucionales que han tenido lugar en años recientes: el proyecto de cooperación solidaria regional (ALBA); el establecimiento de un banco de desarrollo estatal (Banco Produzcamos); la creación del Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), y la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFFCA).

ALBA

Un importante aspecto de la ESS en Nicaragua abarca no solo las formas de organización solidaria en la economía nacional y la sociedad, sino también las relaciones comerciales solidarias entre los miembros del proyecto de cooperación solidaria titulado *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA). Esta iniciativa tiene un papel protagónico en la movilización de recursos para apoyar a varios componentes de la ESS.

En el núcleo del ALBA se encuentra el acuerdo de cooperación energética conocido como Petrocaribe, por medio del cual 17 países miembros reciben petróleo venezolano a precios concesionales. La mitad de la cantidad adquirida se paga al precio de mercado en un período de uno a tres meses y, la otra mitad, en tiempos mucho más largos de entre 17 y 25 años dependiendo del precio de mercado. Si el precio del petróleo alcanza 100 dólares de los Estados Unidos por barril, el país receptor paga el 50 por ciento del precio pero si cae a 50 dólares de los Estados Unidos, paga el 40 por ciento; si cae a 40 dólares de los Estados Unidos, paga el 30 por ciento, y así sucesivamente (Carrión 2012). Venezuela puede también decidir que acepta el pago en especie como parte de un acuerdo de trueque consistente en el intercambio de petróleo por productos agrícolas.

Conceptualmente, el proyecto ALBA representa un desafío para el modelo de comercio y las relaciones de poder Norte-Sur, así como para la estrategia de desarrollo neoliberal. Hace énfasis en el papel esencial de las relaciones Sur-Sur, la integración regional, un mundo geopolítico multipolar y la solidaridad entre los países en vías de desarrollo y los pueblos que luchan por el bienestar y la justicia social.

En el contexto del ALBA, Nicaragua recibe una cuota de 27.000 mil barriles de petróleo por día, casi 10 millones de barriles al año (Carrión 2012). Al precio de mercado de 100 dólares de los Estados Unidos por barril, esto equivale a unos 500 millones de dólares de los Estados Unidos en términos altamente concesionales, lo que representa prácticamente el equivalente a lo que recibía Nicaragua en ayuda oficial para el desarrollo (ODA) en 2007, y casi tres veces los niveles percibidos en

2013.²¹ Según el acuerdo, el 25 por ciento de los fondos deben ser utilizados para proyectos sociales y de infraestructura, y el 25 por ciento remanente se destina a otorgar créditos a tasas concesionales, principalmente para cooperativas rurales y otros productores agrícolas.

Una empresa de capital mixto, ALBA de Nicaragua S.A. (ALBANISA) fue creada en julio de 2007, con el fin de administrar las importaciones nicaragüenses bajo el acuerdo. El 51 por ciento de las acciones pertenecen a la corporación Petróleos de Venezuela (PDVSA) y el 49 por ciento son propiedad de la Empresa Nicaragüense de Petróleo (PETRONIC). Asimismo, se creó ALBALINISA, para que comprara productos agrícolas para su exportación a Venezuela.

La mitad de los ingresos de la venta de los productos de petróleo es canalizada a través de la mayor cooperativa de ahorro y crédito del país, la Caja Rural Nacional (ALBA-CARUNA). CARUNA también distribuye el fertilizante proveniente de Venezuela a precios favorables. Según declaraciones de CARUNA, en 2011 esta entidad administró casi 100 millones de dólares de los Estados Unidos, destinado para programas gubernamentales (Carrión 2012). De cada 100 dólares de los Estados Unidos administrados por CARUNA, 62 dólares de los Estados Unidos son para créditos concesionales para vivienda, producción agrícola, empresas micro, pequeñas y medianas, y para la industria eléctrica (Martínez 2015). Otro fondo, ALBA SOLIDARIA, distribuye los ingresos asignados para la construcción de caminos y casas. Bajo esta modalidad, la construcción realizada ha sido significativa. Además, se han utilizado estos fondos para compensar por los más de 60 millones de dólares de los Estados Unidos de la Cuenta Reto del Milenio que fue retirado por los Estados Unidos por razones políticas en 2009.²²

²¹ Los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo a Nicaragua han disminuido significativamente en los últimos años de 534.7 millones de dólares de los Estados Unidos en 2007 a 180.4 de dólares de los Estados Unidos en 2013 (véanse los datos de la OECD disponibles en <http://stats.oecd.org/qwids/>).

²² El gobierno de los Estados Unidos llegó a la conclusión de que la cláusula de condicionalidad en el acuerdo relacionada con la buena gobernanza había sido violada por los casos de fraude durante las elecciones municipales de 2008.

Aproximadamente el 38 por ciento (es decir, 38 de cada 100 dólares de los Estados Unidos) del financiamiento vía ALBA se asigna a programas sociales. Esto abarca Hambre Cero, Calles para el Pueblo, subsidios alimentarios y para energía y transporte público, la rehabilitación de aulas y centros de desarrollo infantil (CDI), así como proyectos de artesanía y culturales (Martínez 2015).

En Nicaragua, los programas que forman parte del ALBA se pusieron en práctica con celeridad. A sólo 18 meses de su inicio, CARUNA informaba que algunas iniciativas específicas habían beneficiado a unas 170.000 personas.²³ También se crearon entes conocidos como “gran nacionales”, con la meta general de defender la soberanía nacional, proteger los servicios públicos de la privatización, facilitar la innovación tecnológica y transferir los beneficios a los productores locales, e inhibir los flujos de capital de los países en vías de desarrollo cuando ocurre la repatriación de las utilidades (Mejido *et al.*, 2010: 6). Las *gran nacionales* fueron concebidas como una alternativa solidaria a las corporaciones transnacionales típicas.

El impacto del ALBA sobre el desarrollo social y económico de Nicaragua ha sido substancial (Martínez 2015). Los impactos asociados con ALBA mitigaron los efectos de la crisis financiera y alimentaria del 2008. De hecho, en dicho año, el país presentó un fuerte crecimiento agrícola, alcanzando el 7 por ciento (CEPAL 2008: 123, citado en Mejido *et al.*, 2010: 47). Los recursos movilizados por medio del ALBA han sido asignados para créditos, infraestructura, energía, comunicaciones, salud, empresas micro y pequeñas empresas, así como para programas agrícolas y alimentarios (Núñez 2007, citado en Mejido *et al.*, 2010).

Por otra parte, han surgido preocupaciones con relación a la transparencia y rendición de cuentas, así como la eficiencia económica de varias

actividades (Carrión 2012,²⁴). Dado que la base del acuerdo del ALBA es entre dos empresas estatales (PDVSA en Venezuela y PETRONIC en Nicaragua), los fondos no son canalizados a través del presupuesto estatal y no son clasificados oficialmente como ayuda oficial para el desarrollo ni como deuda pública externa. No están sujetas como tal a una vigilancia parlamentaria integral. También hay inquietudes sobre el uso partidario de estos fondos y las dificultades que existen para obtener información tanto acerca del volumen como del uso que se les da. Asimismo, con frecuencia han salido a la luz quejas sobre competencia desleal (Mejido *et al.*) y la manera en que el ALBA ha transformado las relaciones de poder en Nicaragua. Para algunos comentaristas, el acuerdo ha reforzado la alianza existente entre el Gobierno y algunas de las grandes empresas del país, y ha servido para consolidar una nueva facción económica vinculada al partido en el Gobierno (Carrión 2012:44).

Sin embargo, queda claro que considerables volúmenes de los recursos disponibles han sido movilizados para programas y políticas que benefician a grupos de bajos ingresos. Como se indica antes, y se volverá a mencionar más adelante, tales programas y políticas no son simplemente “regalos” sociales, sino iniciativas asociadas con el empoderamiento económico y la acción colectiva, y los dos son elementos primordiales en los procesos de cambio transformativo que reconfiguran las relaciones de poder.

Banco Produzcamos

Como se hizo notar con anterioridad, un elemento clave de la estrategia gubernamental de democratizar el crédito se centró en la creación de un banco nacional de desarrollo que priorice a los productores agrícolas y las pequeñas y medianas empresas. Creado en 2008, el capital inicial del Banco Produzcamos fue de aproximadamente 53 millones de dólares de los Estados Unidos (1.000

²³ Véanse las entrevistas con altos funcionarios de CARUNA por la agencia de noticias Tortilla Con Sal (29 de julio de 2008), publicadas en La Voz del Sandinismo, 5 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2008-08-05/alba-esperanza-para-los-pobres-amenaza-para-las-elites/>

²⁴ Véase también “Albanisa: el nuevo emporio”, **Confidencial**, 9 de junio de 2015, disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/21956/albanisa-el-nuevo-emporio>, y “Albanisa es un pulpo”, **El Nuevo Diario**, 28 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/58180-albanisa-es-pulpo/>

millones de córdobas), cantidad que fue transferida mediante la cartera de varios otros entes estatales, entre ellos el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME) y el Fondo de Crédito Rural (FCR).

Al Banco se encargó la tarea de fortalecer la capacidad productiva, la innovación tecnológica, la competitividad, la diversificación y la capitalización de los productores micro, pequeños y medianos. Tal apoyo sería consistente con la estrategia de desarrollo más amplia del Gobierno, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano. Los accionistas podían incluir organizaciones de la ESS tales como cooperativas, asociaciones de productores, asociaciones de microfinancieras y ONG, así como entes internacionales financiados por inversores que promueven el desarrollo rural. En diciembre de 2014, el Banco tenía un capital líquido de 116 millones de dólares de los Estados Unidos, una cartera de crédito de aproximadamente 50 millones de dólares de los Estados Unidos (1.250 millones de córdobas) e inversiones de unos 114 millones de dólares de los Estados Unidos (2.861 millones de córdobas). Este mismo año, los créditos otorgados a pequeños y medianos productores fueron de 32 millones de dólares de los Estados Unidos (843 millones de córdobas).²⁵

Sin embargo, estas sumas representan apenas una ínfima fracción de la cartera de crédito nacional, que es de aproximadamente 4 mil millones de dólares de los Estados Unidos y no podrían de manera alguna satisfacer la demanda existente en el sector de micro, pequeños y medianos productores y empresas en las zonas rurales y urbanas. La cartera de crédito del Banco fue incluso menor que la de una de las mayores ONG de microfinanzas, el Fondo de Desarrollo Rural (74 millones de dólares de los Estados Unidos en 2014). Se ha calculado que solo para la agricultura la demanda de crédito era de 1.2 mil millones de dólares de los Estados Unidos al año, comparado con un poco menos de 500 millones de dólares de los Estados Unidos que

otorga todo el sistema bancario.²⁶ De esta cantidad, el Banco Produzcamos contribuyó cerca del 4 por ciento (GRUN-PNDH 2012: 198).

El Banco enfrentó dificultades desde el inicio, al heredar carteras con serias imperfecciones desde sus contrataciones y en la fijación de mecanismos de recuperación. Estas carteras eran la consecuencia de bajos niveles de pago de préstamos asociados con programas en los que hubo corrupción y clientelismo, en particular, durante el Gobierno del Presidente Arnoldo Alemán, así como cierta confusión entre beneficiarios de algunos proyectos sobre si el financiamiento era una donación o un crédito. Debido a estas deudas, el Banco Central exigió que el Banco tuviera un alto nivel de reservas en caso de eventuales pérdidas. Además, persistió la cultura del “no pago” de deudas, que surgió durante la década de los ochenta, y que caracterizó también algunos programas de los gobiernos neoliberales. En la práctica, el Banco Produzcamos ha tenido dificultades para actuar como banco nacional de desarrollo, como fue el caso de su predecesor, el BANADES, y esto no solamente en lo concerniente a cantidad de crédito asignado, sino también para lograr una cobertura nacional por medio del establecimiento de sucursales y la provisión de asistencia técnica.

No fue hasta el año 2014 que el Banco pudo aumentar de manera significativa su cartera de crédito.²⁷ El mismo año, se reformó la ley que regía sus operaciones con el fin de autorizar que el Banco extendiera sus servicios a otros sectores y aumentara su capital al permitir que inversionistas privados compraran acciones.

²⁵ Véase Banco Produzcamos: <http://www.bfp.com.ni/2015/06/banco-produzcamos-otorgo-mas-de-800-millones-en-credito-a-productores-en-el-2014/>

²⁶ Véase **El Nuevo Diario**, 17 de abril de 2015, disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/357845-ven-positiva-transformacion-banco-produzcamos/>

²⁷ Véanse los datos financieros del Banco Produzcamos, disponible en: <http://www.bfp.com.ni/gestion/estados-financieros/>

Ahora se espera que las cooperativas también inviertan en el Banco. La intención de esta reforma es que el Produzcamos llegue a ser un banco nacional de desarrollo de pleno derecho, si bien con capital mixto²⁸. El Estado, por su parte, mantuvo el derecho de ser siempre el principal accionista, si así lo desea.

INFOCOOP y MEFCCA

El trabajo de incidencia realizado por el movimiento cooperativo tras el cambio de milenio, en combinación con el apoyo de la bancada Sandinista en el Parlamento, junto con algunas facciones de la coalición gobernante, desembocó en legislación que favorecía al movimiento cooperativista como un todo. Hacia finales del período neoliberal, en 2005, la Asamblea Nacional aprobó la *Ley General de Cooperativas* (Ley 499), que ordenó la creación de dos nuevas instituciones, ambas formadas en 2007: INFOCOOP y el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), la principal asociación del sector. La ley también contempló su formalización, obligando a las cooperativas a registrarse y a actualizar su situación legal por medio del INFOCOOP. Antes de que se formara esta última, no había una institución independiente asociada con el Gobierno que se especializara en brindar apoyo a cooperativas. Este papel había sido desempeñado de manera poco satisfactoria por una dirección en el Ministerio de Trabajo (Chamorro 2007). INFOCOOP fue constituido como ente autónomo, con la mayoría de los miembros de la Junta Directiva (cinco miembros) en representación de las principales federaciones de cooperativas y los otros cuatro como representantes de ministerios del Gobierno. Esto fue considerado como un importante triunfo para el sector cooperativo que resultaría más auspicioso a pesar de que las riendas del poder ejecutivo y legislativo fueron tomadas de nuevo por el Frente Sandinista, luego de su triunfo electoral de finales de 2006.

En la práctica, INFOCOOP no ha funcionado según se esperaba. Con respecto a su reglamentación, el Instituto tenía la tendencia a adoptar “mano dura” y castigar en vez de ayudar a las cooperativas a lidiar con sus tareas administrativas. Las condiciones de la infraestructura (espacio de oficina e instalaciones) eran muy limitadas, al igual que su personal. INFOCOOP tampoco recibió el presupuesto esperado, por lo que se vio obligado a vender servicios a las cooperativas, las que además se encontraban altamente centralizadas en Managua. INFOCOOP tampoco desempeñó un papel activo para facilitar la coordinación de las instituciones estatales que tienen impacto en las cooperativas. Su Junta Directiva no se reunía con regularidad y el Instituto no supo aprovechar su condición autónoma para volverse proactiva en lo concerniente a recomendaciones de políticas. Asimismo, hubo problemas con la certificación de ONG por parte de INFOCOOP y otras organizaciones que brindarían las 40 horas de capacitación que las cooperativas debían recibir por ley para poder optar a su personería jurídica. Algunas de estas organizaciones no llevaron a cabo la capacitación aunque fueron pagados por las cooperativas para hacerlo.²⁹

En 2012, INFOCOOP fue subsumido por el nuevo “mega-ministerio”, lo cual causó la preocupación entre el movimiento cooperativista de que tal reestructuración socavaría la autonomía del Instituto y burocratizaría los procesos administrativos. Dado que ahora INFOCOOP forma parte de un ministerio gubernamental, el movimiento cooperativista ha perdido el poder de toma de decisiones mayoritario que tenía antes.

Paradójicamente, el razonamiento tras la formación del MEFCCA estuvo en parte relacionado con un reconocimiento por parte del Gobierno de que era importante fortalecer a INFOCOOP institucionalmente. En 2011 hubo una propuesta inicial enviada por la Secretaría de la Presidencia en la que se introdujo la idea de que INFOCOOP pasara a formar parte del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), que impulsaba proyectos en apoyo a pequeños productores. Pero el movimiento cooperativista argumentó en contra de la propuesta, pues temía

²⁸ Véase la carta del 9 de abril de 2014 de Daniel Ortega a la Presidencia de la Asamblea Nacional, Debate de Leyes, disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Diariodebate.nsf/76ed72912dd57e570625698c00773f5d/3253ae45a225ea6706257d32004f3339?OpenDocument>

²⁹ Entrevista con Jorge Flores, ex asesor del Ministro de MEFCCA (2012-2013) y miembro del equipo que propuso la creación de MEFCCA.

que INFOCOOP perdería su autonomía al pasar a formar parte de otra institución gubernamental, y que su situación se revertiría a la que había prevalecido durante los gobiernos neoliberales, cuando el sector cooperativo era atendido por una dirección en el Ministerio del Trabajo.³⁰

Pero la idea de una consolidación institucional persistió. En 2012, el Gobierno presentó su *Plan Nacional de Desarrollo Humano*, según el cual una cantidad de entes estatales que trabajaban con cooperativas y con micro, pequeñas y medianas empresas y productores, tanto en las zonas urbanas como rurales, formarían parte de un nuevo “mega-ministerio”, el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA). El MEFCCA incorporaría no solamente INFOCOOP, sino también otros entes y programas estatales, incluyendo el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME). Al crear el MEFCCA, solamente INFOCOOP preservó su personalidad jurídica. Algunos programas que habían sido administrados por el Ministerio de Agricultura, como Hambre Cero, también fueron trasladados a MEFCCA.

El objetivo declarado del MEFCCA fue el de “formular, coordinar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria, atendiendo las necesidades específicas de los diversos sectores productivos vinculados con la economía familiar y otros actores a nivel territorial y comunitario”.³¹ La lógica transformativa y de desarrollo subyacente a la creación del MEFCCA estaba vinculada a la necesidad de crear resiliencia y fortalecer la economía familiar, comunitaria y asociativa como una manera esencial para tratar con los riesgos implícitos en el cambio climático y el reto de tratar con la soberanía y seguridad alimentaria, así como fortalecer la economía local y nacional para que pudiera resistir a los embates del sistema capitalista mundial.

Otra justificación para el esfuerzo de fortalecer a la ESS fue el reconocimiento del significado de

³⁰ Ibid.

³¹ Presentación oficial en PowerPoint sobre los objetivos y el papel de MEFCCA, 2012, mimeo.

las actividades económicas sociales y populares en la economía nacional. Según el ministerio, los pequeños productores urbanos y rurales (agrícolas, agro-industriales y proveedores de servicios) generan el 70 por ciento del empleo y el 40 por ciento del PIB. Sin embargo, los niveles de producción y de productividad son muy bajos y era necesario fortalecerlos mediante “un nuevo modelo de atención integrada y holística a los micro, pequeños y productores urbanos y rurales”. Una investigación subsiguiente realizada por el Asesor Presidencial para Asuntos Sociales, Orlando Núñez, reveló que la categoría de “economía popular” representaba el 83,1 por ciento del empleo, el 42,3 por ciento del valor agregado y el 59,3 por ciento de los ingresos, excluyendo remesas. De incluirlas, la economía popular genera la amplia mayoría de los ingresos en moneda extranjera del país. “No es casualidad”, escribe Núñez, “que en el Plan de Desarrollo Humano del Gobierno ... se crea un Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Comunitaria (MEFCCA)” (Núñez 2015a).

Según este análisis, el principal reto no es simplemente mejorar la coordinación entre las políticas estatales y los servicios relacionados con un sector significativo de la población y la economía, sino también cómo *i)* integrar mejor este sector, tanto social como económicamente, en un proyecto de desarrollo nacional, y *ii)* reestructurar las relaciones de mercado de tal forma que este sector pueda ir más allá de su posición actual, al fondo de la cadena de valor, al agregar valor mediante un aumento en su acceso al capital, tecnología y conocimiento gerencial, así como relaciones de intercambio equitativas con respecto de la empresa privada. Las políticas públicas desempeñan un papel esencial en este aspecto (Núñez 2015a,b).

El mega-ministerio se formó con 5 direcciones: *i)* dirección superior; *ii)* agricultura familiar y comunitaria; *iii)* pequeña y mediana agroindustria; *iv)* micro, pequeñas y medianas empresas, y *v)* economía asociativa y desarrollo cooperativo. Además, hay divisiones administrativas y de finanzas, recursos humanos y asociaciones institucionales, así como programas territoriales a ser ejecutados por las delegaciones departamentales.

Una revisión de objetivos de desempeño seleccionados por el MEFCCA llevada a cabo en 2014 indica el tipo y la gama de actividades relacionadas con el ESS. Asimismo, el ministerio tuvo participación en la provisión de asistencia social para personas afectadas por desastres naturales y de asistencia técnica para pequeños productores en general (GRUN 2014).

- Capitalización y organización de 15.000 familias a través del bono productivo alimentario.
- Capacitación de 800 promotores sociales solidarios.
- Asistencia técnica, capacitación y otorgamiento de créditos solidarios a 30.000 productores para la siembra de granos básicos bajo el programa CRISSOL.
- Rehabilitación de fincas cafetaleras pertenecientes a 8.463 familias bajo el programa CRISSOL-café.
- Financiamiento de sistemas forestales y agroforestales sostenibles en las regiones autónomas (RAAN Y RAAS)
- Fortalecimiento de capacidades por medio de 7 estructuras gubernamentales locales y 35 organizaciones comunales en las regiones autónomas (RAAN Y RAAS)
- Integración de 20.039 productores en organizaciones asociativas.
- Asistencia técnica y apoyo para 1.611 cooperativas.
- Servicios de asesoría para la actualización o certificación de 3.500 cooperativas.
- Capacitación técnica y en liderazgo para 945 jóvenes que forman parte de micro y pequeñas empresas industriales y agroindustriales asociados con la economía social y popular.
- Asistencia técnica y capacitación en normas de contabilidad y procedimientos para 149 cooperativas de ahorro y crédito.
- Rehabilitación y mantenimiento de 365,5 kilómetros de caminos terciarios con el fin de mejorar el acceso a los mercados.
- Seguimiento y apoyo para proyectos que promueven la seguridad alimentaria y la integración de productores a las cadenas de suministro de alimentos, con la participación de al menos 13.798 familias.

Asimismo, el MEFCCA ha organizado ferias para promover micro y pequeñas empresas, y facilitar el

mercadeo directo para consumidores. En octubre de 2014 la Asamblea Nacional aprobó una medida legal para crear un centro de ferias. En 2015, el MEFCCA planea organizar 41 ferias nacionales y 228 ferias departamentales.³²

Evaluación del desempeño del MEFCCA

La formación del MEFCCA en 2012 fue vista por el movimiento cooperativo y otros actores como una señal positiva de la reconfiguración del poder estatal a favor de la ESS. No solo se crearon nuevas instituciones, sino que, ahora, dos figuras líderes del movimiento cooperativo fungían como ministros. Ariel Bucardo había encabezado el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGFOR) desde 2007 (permaneció en el puesto hasta 2014) y Pedro Haslam fue nombrado ministro del MEFCCA, luego de haber sido titular del Instituto de Desarrollo Rural (IDR).

En la práctica la creación del Ministerio supuso un enorme reto. “Buscando lo mejor para los pequeños se tuvo una idea quizá muy ambiciosa”, admitió Bayardo Arce, asesor económico del Presidente Ortega (*La Prensa*, 2 de mayo 2015). Nuevos directores y ministros entraron y salieron. Los periódicos de oposición publicaron acusaciones de malos manejos financieros y de que los nombramientos políticos y de familiares eran más importantes que los criterios técnicos y profesionales. El INFOCOOP fue relativamente marginado dentro de la nueva mega-estructura, y los subsectores dentro del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas se vieron desatendidos. En particular, disminuyó la calidad de la atención brindada a las empresas micro, pequeñas y medianas en zonas urbanas y el sector de exportación, a medida que se transfirieron funciones del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) al MEFCCA.

Las actividades anteriores del INFOCOOP se dividieron. El MEFCCA asumió la responsabilidad del registro, fiscalización y mantenimiento de los archivos sobre las cooperativas. Las otras actividades del INFOCOOP se centraron en la promoción de cooperativas y en la educación. En la práctica, sin embargo, INFOCOOP se encargaba

³² Véase *La Voz del Sandinismo*, 14/10/2015.

poco de estas actividades. Si bien los servicios que prestaba el nuevo Ministerio eran ahora gratuitos, las restricciones presupuestarias limitaban su capacidad de ofrecer cobertura. Estas limitaciones aumentaron cuando el programa Hambre Cero también fue transferido al MEFCCA, que ahora debía pagar los costos de un gran número de personal técnico adicional para un programa cuyo financiamiento externo estaba en declive. Asimismo, hubo otros programas y actividades que se transfirieron al MEFCCA sin suficientes recursos. Si bien el MEFCCA descentralizó la atención al sector cooperativo, las delegaciones territoriales también padecían de considerables restricciones presupuestarias.³³

En la nueva cultura institucional algunos sectores fueron favorecidos más que otros. Según dijo el presidente honorario del Consejo Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONIMIPYME): “Esperamos que la atención vuelva a su curso normal, porque realmente aunque estaba el MEFCCA, el que trabaja en función del desarrollo de las MIPYME es el MIFIC ... El ministerio como tal nunca tuvo entre sus prioridades a las MIPYME, la gente que estaba ahí desconocía que son las MIPYME, su la prioridad era la agricultura familiar”.³⁴

Al momento de redactar este texto, el MEFCCA está siendo objeto de una importante reestructuración que ha tenido atrasos debido a la necesidad de preparar y aprobar nuevas leyes. En julio de 2015 fueron nombrados una nueva ministra y dos viceministros. El MEFCCA se centrará más en la economía rural familiar y asociativa, el sector artesanal así como en programas urbanos sociales y productivos tales como Usura Cero. Asimismo, el Ministerio está fortaleciendo su papel de apoyo al sector cooperativo. Ha reconocido a CONACOOOP como el legítimo representante del movimiento, que tendrá un lugar en la mesa de políticas públicas nacionales y sectoriales (Chamorro 2015). Con esta nueva estructura la atención del Gobierno a las empresas pequeñas y medianas en las zonas urbanas y que se orientan hacia las exportaciones

volverá al MIFIC y se creará un nuevo viceministerio que deberá responder directamente al Presidente.³⁵

2. ¿Camino hacia un entorno propicio de políticas?

Es evidente que en los últimos ocho años se ha hecho mucho para promover un entorno más habilitador para la ESS. El resultado ha sido un importante crecimiento de organizaciones, empresas y actividades económicas relacionadas con tales actividades. No obstante, el proceso de habilitar a la ESS mediante políticas, leyes, programas y reformas institucionales ha estado plagado de limitaciones y contradicciones. Una cuestión crucial es si surge una contradicción entre el agrandamiento rápido de la ESS y su calidad en términos de adhesión a sus principales valores y objetivos, y la sostenibilidad.

Esta discusión apunta hacia políticas fiscales y de crédito que son bien intencionadas y dirigidas a beneficiar a las cooperativas pero enfrentadas a barreras burocráticas o a recursos limitados. Se aprobaron varias leyes pero, a veces, su reglamentación y aplicación ha tomado años. Los componentes esenciales de algunos programas se ejecutaron mal. Los esfuerzos por universalizar la política social se topan con un entorno fiscal restrictivo.

En esta sección, se volverá a tratarla problemática del diseño de un entorno de políticas que sea habilitador para la ESS centrándose en varios aspectos críticos para determinar su éxito. Estos abarcan el tema de *i)* la capacidad institucional de diseñar y ejecutar políticas y programas efectivos; *ii)* la naturaleza de la participación de las partes interesadas de la ESS en los procesos de formulación de políticas; *iii)* el grado de coherencia o complementariedad entre las políticas, y *iv)* la institucionalización y sostenibilidad de las políticas que favorecen al establecimiento de una economía social y solidaria.

³³ Entrevista con Jorge Flores, ex asesor Ministro del MEFCCA.

³⁴ Gilberto Alcócer, citado en La Prensa, 2 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2015/05/02/nacionales/1824957-mefcca-le-sale-caro-al-erario>

³⁵ Véase **El Nuevo Diario**, 19-5-2015, “Nuevo vice ministerio adscrito al MIFIC”.

Capacidades

En lo anterior se ha señalado que a menudo hay una amplia brecha entre el discurso del Gobierno y los objetivos de políticas, por un lado, y su ejecución y desempeño, por otro. Hasta cierto punto este tipo de situación es de esperarse en el contexto de un país pobre y subdesarrollado que tiene una agenda política ambiciosa. También es herencia de la era neoliberal que redujo el Estado, institucionalizó la disciplina fiscal, racionalizó las burocracias y alcanzó niveles de endeudamiento y servicio de la deuda (tanto interna como externa) muy altos.³⁶ Asimismo, refleja la debilidad de la base para la movilización de recursos domésticos por la vía fiscal.

La ambición se refleja en la escala de los objetivos de desarrollo y el ritmo acelerado de la puesta en práctica. Esto implica simultáneamente ventajas y desventajas. Para superar limitaciones relacionadas con la capacidad administrativa de las burocracias existentes y evitar sectores de la sociedad civil con los que ha habido tensiones políticas (como por ejemplo algunos ONG), el Gobierno ha dependido de estructuras alternativas, entre ellas principalmente la estructura partidaria del FSLN. Esto ha sido decisivo para algunos aspectos de la ejecución del programa (por ejemplo, la identificación de beneficiarios y la cobertura nacional) pero varios estudios sugieren que esa situación suele reforzar el clientelismo y socava la rendición de cuentas.

Lo sucedido en el MEFCCA ilustra los escollos de una racionalidad tecnocrática y política en el contexto de un Estado débil. En el papel, parecía haber un considerable mérito en la idea de consolidar los servicios y programas relacionados a una economía popular y social. La reestructuración estaba dirigida a lidiar con problemas de fragmentación institucional y dispersión, fortalecer el status de la ESS como una prioridad política, proveer servicios gratuitos a sus actores y mejorar la conexión entre los servicios estatales con los productores locales y las empresas a través de la descentralización. En la práctica, algunos aspectos de la provisión de servicios se desmejoraron y

³⁶ El servicio de la deuda externa se redujo significativamente en la primera mitad de la década de los 2000 a partir de la integración de Nicaragua a la iniciativa HIPC en 2004.

los rápidos cambios institucionales resultaron en incertidumbre y descontento, tanto de parte de los clientes como del personal de los entes involucrados.

Bajo condiciones de capacidad limitada la ampliación también corre el riesgo de que se diluya el contenido de algunos programas particulares para poder cumplir con los objetivos fijados para la entrega. Esto sucedió en el caso del programa Hambre Cero, en el que hubo dilución en dos aspectos. En primer lugar, muchas veces el paquete de animales de corral e insumos se redujo para poder llegar a muchas más mujeres. Posteriormente, el desarrollo holístico del modelo asociado originalmente con Hambre Cero cuando era un proyecto de la organización no gubernamental CIPRES, también ha sido aminorado. El modelo original abarcaba componentes productivos, sociales, ambientales y organizativos, además de procesamiento agroindustrial y distribución o mercadeo, todo dirigido a la venta de productos tanto en el mercado doméstico como para la exportación (CIPRES, *et. al.*, sin fecha). En el programa del Gobierno la atención se ha centrado principalmente en la entrega de un paquete de animales de corral e insumos. Si bien es cierto que en la actualidad las mujeres beneficiarias se han organizado en grupos pre-cooperativos y cooperativos, hasta hace poco la atención prestada a este aspecto era relativamente limitada. Otros componentes, como la introducción de biodigestores, también han sido eliminados.

La ampliación de programas como Hambre Cero, Usura Cero a CRISSOL requieren del apoyo de una cantidad importante de recursos humanos que puedan brindar capacitación. El programa Hambre Cero se ha visto particularmente afectado por la escasez de personal técnico que capacite a las beneficiarias. Los principales problemas están relacionados no solamente con el número limitado de personal, sino también, según Kester (2010) y el Grupo Venancia (2015), con:

- una competencia entre las demandas sobre el tiempo del personal técnico debido a los múltiples programas y proyectos;
- la decisión de no trabajar con organizaciones no gubernamentales y su personal técnico para la ejecución del programa;

- falta de transporte y medios de comunicación, así como retrasos en los pagos de salarios y viáticos, y
- el enfoque estrecho del personal técnico en asuntos como salud animal en detrimento de otras temáticas como género y desarrollo cooperativo.

Un aspecto importante de la cuestión de capacidad está relacionada con los datos sociales y económicos relevantes para una ESS y la supervisión de su desempeño. Con referencia a la situación general de las estadísticas oficiales, un informe gubernamental hace notar que el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) “no tiene la suficiente capacidad institucional para coordinar el Sistema Estadístico Nacional, que hay debilidad en las oficinas de estadística de las instituciones, que falta articulación en la producción estadística de las instituciones..., que la información estadística... presenta debilidad en cuanto a la calidad en los procesos de producción... y que es necesario impulsar la cultura de la importancia de la información estadística para el desarrollo del país”.³⁷

Otro tema está vinculado a lo que realmente se mide con el fin de valorar el desempeño. Según un líder cooperativista: “.... este Gobierno ha medido la eficiencia de sus programas básicamente en términos de ‘entregas’: miles de bonos productivos, miles de láminas de zinc, miles de vacas, miles de cerdos... Su meta es entregar y entregar tantos servicios y tantos productos, hacer tantas visitas y realizar tantas reuniones, pero datos que demuestren cómo ha influido eso en mejorar el nivel de vida de la gente no existen ... Hay deficiencia en el sistema de información, hay mucha rotación en el personal que recoge la información de campo y siempre se está trabajando con aproximaciones, haciendo uso de información de años anteriores, partiendo de supuestos...” (Cáceres 2014).

A menudo se dice que si uno no puede medir algo, pues, no existe, y por implicación, si no existe, entonces los gobiernos y los políticos no lo van a apoyar. Esto se aplica también a la ESS. La falta de datos acerca de la escala de este sector y su contribución a la economía nacional y el bienestar

social y ambiental le resta peso en cuanto a que se le reconozca su papel como un importante actor social y económico. Al igual que en muchos otros países, la situación ha dificultado la tarea de movilizar el apoyo estatal para el ESS. Sin embargo, recientemente han tenido lugar acontecimientos importantes que contribuyen a calcular el peso de la ESS en la economía nacional. El estudio mencionado anteriormente que cuantifica el peso de la economía asociativa y popular proporciona una poderosa justificación para que se priorice esta parte de la economía mixta (Núñez 2015a, 2015b). Esto ahora está siendo internalizado en los informes y los discursos gubernamentales.

Coherencia de las políticas

Los estudios internacionales sobre el desarrollo y la ayuda al desarrollo han hecho hincapié en la necesidad de una mayor coherencia entre las políticas, tanto en el sentido de mejorar la coordinación entre las diferentes áreas de políticas e instituciones, como en la importancia de crear un entorno en el que las políticas sean menos contradictorias y en el que los objetivos de desarrollo perseguidos al promover ciertas políticas no sean socavadas por los efectos de otras.

Según una evaluación del programa Hambre Cero, el reto que enfrenta la coordinación de políticas ha sido particularmente agudo en el caso de programas multifacéticos. Como se ha señalado más arriba, el programa consta no solamente de aspectos productivos y organizativos, sino también de intervenciones en la política social y de capacitación en múltiples temáticas, así como de la participación del Estado y autoridades del partido a múltiples niveles (local, regional, nacional). La tarea de avanzar de forma simultánea en todos estos frentes ha resultado ser algo abrumadora (Kester 2010).

La coordinación y complementariedad que se planteaba a través de la creación de instancias de coordinación en los ámbitos comarcal, municipal y departamental, con la participación de las distintas instituciones del Estado y organizaciones gremiales y de la sociedad civil, incluidas ONG, nunca fue una realidad ni pasó del diseño original del programa a la práctica. La principal instancia que ha tenido participación es la de los Consejos

³⁷ Véase: <http://pndh.gob.ni/documentos/pndhActualizado/capitulo5.pdf>

del Poder Ciudadano (CPC) (véase más adelante) y en muy limitados casos, y de manera tangencial, las alcaldías. Esto tiene varias consecuencias: no se incorpora el conocimiento y experiencia de otras instancias en la implementación del Programa; tampoco se utiliza la capacidad y cobertura de esas entidades, restringiéndose a las que tiene el MAGFOR, que en el caso de la asesoría técnica es insuficiente (Grupo Cívico Ético 2014).

En 2013, el Gobierno dio algunos pasos para intentar mejorar la coordinación fortaleciendo el papel de los Gabinetes Sectoriales y su presencia no solo a nivel nacional, sino también municipal y departamental. Los Gabinetes buscan la forma de coordinar mejor el trabajo realizado por las diferentes instituciones en áreas que incluyen, entre otras, la producción, el comercio, la protección social, la infraestructura, la energía y el género.³⁸

Más allá del tema de la coordinación, está la cuestión de si las políticas u otras medidas que apoyan la ESS son consistentes con el entorno político más amplio asociado con las políticas macroeconómicas, fiscales, comerciales y de inversión. O mejor ¿tales políticas limitan el espacio para apoyar a la ESS?

Hay varias contradicciones que caracterizan el entorno en el cual se formulan las políticas en Nicaragua. En un esfuerzo por atraer la inversión extranjera directa y forjar un ambiente favorable para instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Gobierno ha seguido con el ejercicio de una considerable disciplina fiscal. Esto ha producido importantes beneficios macroeconómicos pero, a la vez, restringe los presupuestos de los ministerios que son decisivos para el apoyo a la ESS. También es evidente la incoherencia de políticas en un contexto en el cual el sector privado y los ricos se encuentran bien posicionados con relación a la política fiscal y se benefician no solamente de las exenciones de impuestos para dicho sector (que según algunas fuentes podría ser de entre unos 600 a 700 millones

de dólares de los Estados Unidos al año³⁹), sino también debido a un sistema tributario regresivo y al papel influyente del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) al momento de negociar la política fiscal (Molina, de próxima publicación).

Las limitaciones presupuestarias han bloqueado la ejecución de ciertas leyes y políticas sociales. Esto queda claro no solamente en los bajos niveles de gasto público en salud y educación, sino también en la incapacidad de hacer cumplir ciertas leyes como, por ejemplo, que las escuelas públicas provean un vaso de leche a los estudiantes o que mejore el acceso de las mujeres a la tierra.

Además, el Gobierno viene cumpliendo con el espíritu y la letra del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA), a pesar de que la gradual pero continua reducción en los aranceles sobre bienes importados suponen una amenaza para la producción de ciertos rubros, tales como la leche, el arroz y el maíz, sectores en los que participa la ESS y otros productores nacionales.

El tema de (in)coherencia en las políticas no es simplemente un asunto técnico que requiere de una mejor coordinación y un análisis informado de las complementariedades y contradicciones, es también un asunto político. En ocasiones, el apoyo del Gobierno a la ESS ha sido deslucido debido a otras preocupaciones políticas. La activación de CONACOOOP se postergó, en parte, debido a divisiones dentro del mismo movimiento cooperativo. Ciertos sectores, entre los cuales se destaca el transporte, se habían enfrentado con el Gobierno en diferentes ocasiones, realizando protestas relacionadas con los precios de los combustibles. Esto se ha traducido en una preocupación del Gobierno/partido de que tales sectores podrían ejercer una considerable influencia en la CONACOOOP. El apoyo gubernamental se materializó gradualmente pero solo en la medida en que el Gobierno se convenció de que su nuevo liderazgo provenía, en su mayoría, de sectores del movimiento cooperativo adeptos al FSLN.

³⁸ Véase **La Lucha Sigüe**, 24 de abril de 2013, disponible en http://laluchasigüe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2904:el-19&catid=58:football&Itemid=182

³⁹ Véase artículo en **Confidencial**, 9-12-2014, disponible en <http://www.confidencial.com.ni/articulo/20385/>

Otra contradicción que afecta el desarrollo de la ESS tiene que ver con el hecho de que las políticas tienden a favorecer la integración del mercado, a menudo, bajo condiciones competitivas que no son favorables para los pequeños productores y empresas. Muchos de los productores que forman parte de la ESS participan en la producción agrícola, un sector en el que tanto los precios a pie de finca como los precios de los productos básicos internacionales son, con frecuencia, volátiles. En particular, se han visto afectados sectores de mercancías como el café y los productos lácteos.

Al momento de redactar el presente documento, las cooperativas en el sector lácteo se han visto afectadas negativamente por una fuerte caída en los precios debido a la “sobreproducción”. Es de notar que esto ha ocurrido durante un período de relativa sequía, es decir, un período durante el que tradicionalmente los rendimientos bajan y sería de esperar que, a consecuencia de esto, los precios suban. En realidad, han influido varios factores. Las políticas de infraestructura y energía han mejorado el acceso vial (léase al mercado) y las mayores posibilidades de refrigeración y acopio. Las restricciones a la importación bajo la primera etapa de diez años del DR-CAFTA llegó a su fin en el primer semestre de 2015, lo que conllevó un aumento en la importación de leche en polvo libre de aranceles (entrevista con Orlando Núñez, 3 de julio de 2015). Ésta ha afectado no solo a Nicaragua, sino también a países como El Salvador que ahora también importa más leche en polvo, lo que probablemente deprimirá todavía más la demanda de queso nicaragüense.

Las consultas entre las cooperativas de acopio de leche y las grandes plantas industriales que procesan productos lácteos han enfatizado en la necesidad de impulsar la demanda. Una manera esencial de lograrlo sería emprender una campaña de publicidad a nivel nacional dirigida a cambiar los patrones de consumo que “favorecen la gaseosa por encima de la leche”. Estos actores hicieron también un llamado para que se aplique la Ley 688, aprobada en 2009, en la que se instruye al Gobierno a proveer un vaso de leche por día a todos los niños/as de preescolar y primaria. Se ha estimado que el programa Vaso de Leche Escolar podría potencialmente consumir hasta dos millones

de litros de leche al día, equivalente a la mitad de la producción nacional.⁴⁰ Son las restricciones presupuestarias las que han impedido la ejecución de esta ley. En algunas regiones se brinda el vaso de leche en las escuelas gracias a donaciones de leche en polvo importado.

Asimismo, los productores de café que han participado en las redes de comercio justo se han visto afectados por condiciones adversas en el mercado. Ahora no solamente siguen vendiendo una porción de su cosecha a través de los canales de mercado establecidos, sino que los precios de los productos básicos limitan la posibilidad de aumentar el precio del café en el mercado de comercio justo el que de todas formas se ha venido reduciendo con el pasar del tiempo. La causa subyacente a los bajos precios de café no es únicamente el aumento en la producción de países como Vietnam, sino también el poder cada vez mayor de algunos grandes empresas, tales como los procesadores del grano, y la cadena de distribución, para influir en los precios de tal forma que les sean favorables (Bacon 2010).

Desde una perspectiva de políticas, el principal reto asociado con estas contradicciones está relacionado con la necesidad de mejorar la posición competitiva de los actores en la ESS al aumentar la productividad, impulsar la demanda por los productos involucrados y fortalecer el poder de negociación de los productores y asociaciones de la ESS en las transacciones de mercado.

Además, es importante alentar a los productores en la parte alta de la cadena de valor, donde el valor agregado es mayor. En sectores como el café de comercio justo esto se ha logrado, si bien en un grado limitado, al aumentar la participación directa de las cooperativas en la denominada revolución de calidad asociada con el café de especialidad y al controlar las exportaciones (Utting *et al.* 2014). Pero tanto en el sector cafetalero como en otros sectores agrícolas, los productores en la ESS con frecuencia se hallan en la parte más débil de la cadena de valor al traer al mercado materia prima no procesada.

⁴⁰ Véase la entrevista con Fernández Vargas de la Cámara Nicaragüense del Sector Lácteo, en Radio Centro 870 AM, 2 de junio de 2015, disponible en: <http://www.radiocentro870am.com>

Esto sugiere que las políticas del Gobierno deben poner mucho más énfasis en el desarrollo agroindustrial y asegurar la participación de productores que forman parte de la ESS en tales programas.

Participación

Por décadas, la literatura en las áreas del desarrollo y la gobernabilidad han hecho énfasis en la importancia de la participación de las partes interesadas, con el fin de lograr un diseño y ejecución de políticas efectivos vinculados al desarrollo inclusivo y sostenible. Si bien la transversalización de la participación a menudo ha diluido el concepto hasta el punto en que no trasciende de una consulta con partes interesadas seleccionadas -con frecuencia ONG y asociaciones empresariales- la idea en esencia, tal como fue formulada por UNRISD y otros en la década de los setenta, se refiere a las diferentes formas de acción colectiva por lo que grupos subalternos intentan hacer valer sus reivindicaciones de cara a instituciones más poderosas e influir en los procesos de toma de decisiones pertinentes que tienen un impacto en sus vidas (Utting *et al.* 2013). Este tipo de acción colectiva se manifiesta en diferentes formas de organización social y movilización, entre otras incidencia, protesta, negociaciones y un diálogo entre las partes interesadas. En tiempos más recientes se ha utilizado el término “construcción conjunta” (*co-construction* en inglés) para referirse específicamente a la participación en la formulación de políticas relacionadas con la ESS (Mendell y Alain 2015).

En Nicaragua han sido importantes las diferentes maneras de participación para influir en el proceso de formulación de políticas asociadas con la ESS. Durante los años noventa, la acción colectiva trató de defender los recursos y derechos adquiridos con la Revolución en los años ochenta pero que fueron en gran medida revertidos en el contexto de la reestructuración neoliberal. Además de las diferentes formas de protesta, también se hicieron esfuerzos para estructurar un movimiento cooperativo al formar asociaciones de segundo y tercer piso que luego defendieron los intereses de las cooperativas por medio del trabajo de incidencia

y la movilización de recursos. Durante los gobiernos neoliberales también fueron comunes prácticas consultivas con determinadas ONG.

Con el Gobierno actual, la participación ha evolucionado de manera compleja. Con el tiempo, el FSLN ha hecho la transición de ser un “partido de vanguardia” con un pequeño grupo de líderes revolucionarios (comandantes) que tomaban las decisiones más importantes, a ser un partido de masas con dos líderes carismáticos.⁴¹ Cuando el FSLN volvió al poder, se creó a nivel nacional una estructura participativa, conocida como Consejos del Poder Ciudadano (CPC) que fue relanzada en 2013 con el nuevo nombre de Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida. En los círculos sandinistas esto se entendió como un elemento esencial del modelo de “democracia directa”. Los Gabinetes realizan una triple función: actúan como un foro para identificar las necesidades locales y canalizar las inquietudes de la gente a las autoridades locales y ministros del Gobierno central; sirven como herramienta de movilización del partido y facilitan la ejecución de políticas/programas al identificar potenciales beneficiarios para programas como Hambre Cero y Usura Cero, así como trabajar en temas de organización comunitaria alrededor de servicios y campañas de salud y educación (Stuart 2009). Dado el papel clave del FSLN en la organización de tales estructuras, queda abierta la pregunta de si esta forma de participación sirve para fortalecer el papel de los ciudadanos/as en el proceso de políticas públicas o si son más bien una variante del clientelismo asociado con el neopopulismo (Ortega Hegg, 2009).

Otro aspecto clave de la participación durante el Gobierno actual está relacionado con el concepto y la práctica de lo que oficialmente se denomina “responsabilidad compartida”. Esto se refiere a la idea de que diferentes actores o partes interesadas deben colaborar en la ejecución de políticas y programas y que asumen la responsabilidad de las diferentes tareas. Una manifestación concreta de ese enfoque es la cantidad de trabajo voluntario que llevan a cabo las beneficiarias de programas tales como Hambre Cero y Usura Cero, por ejemplo

⁴¹ Estos son el Presidente, Daniel Ortega, y su esposa, Rosario Murillo, que ocupa el cargo clave de Coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía

en las pre-cooperativas o grupos solidarios que se forman, así como la realización de actividades de promoción y capacitación. La responsabilidad compartida es también un aspecto fundamental de las políticas, programas y campañas asociados con la alfabetización, salud, meriendas escolares y viviendas.

El grado hasta el que las organizaciones de la ESS participan en el proceso de redactar leyes ha variado mucho dependiendo de la ley en cuestión. Algunas organizaciones de cooperativas influyeron en la formulación de la *Ley General de Cooperativas*, pero al movimiento no se le consultó en relación con la *Ley de Concertación Fiscal* ni con la ley creadora del MEFCCA (Ley 804).

Las organizaciones de la ESS sí han sido activas en los trabajos de incidencia. De hecho, esta fue una de las razones estratégicas detrás de la formación de varias federaciones de cooperativas desde los inicios de la década de los noventa. En agosto de 2007, tres meses antes de ganar las elecciones, el líder del FSLN se reunió con los líderes del movimiento cooperativista. Estos le entregaron lo que se llamó entonces una Agenda Cooperativa Común, que consistió básicamente en un conjunto de demandas que pasaba por la legalización del sector, la autorización para convocar a un Consejo Nacional de Cooperativas, la creación de INFOCOOP, la participación en todos los espacios institucionales pertinentes y la creación de un banco que otorgara créditos (Chamorro 2015). Con el tiempo fueron satisfechas estas demandas.

La Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia (CTCP) también ha estado activa en el cabildeo por temas tales como la prevención de desalojos de vendedores ambulantes por la policía, mejores condiciones de trabajo y empleo para los que ejercen como rebuscadores en los grandes basureros municipales, y el acceso de trabajadores por cuenta propia al sistema de seguridad social. También tiene un asiento en la junta directiva del INATEC desde donde promueve capacitación técnica y becas para sus miembros. Por medio del Instituto de Fomento y Capacitación (INFOCAP), que forma parte del Frente Nacional de Trabajadores (FNT) y que ha sido certificado por el Ministerio de Educación y por INATEC, el CTCP promueve

la educación a distancia por la vía rápida en los niveles de primaria y secundaria. Recientemente ha establecido su propio instituto técnico y de capacitación profesional, también certificado por el INATEC (Chamorro 2015).

Desde hace unos meses, el énfasis ha cambiado a formas de diálogo social por medio del cual los actores de la ESS tienen un curul regular en la mesa de diálogo o participan en consultas periódicas con funcionarios del Gobierno. Este diálogo ahora ha subido de nivel, con la reactivación de la asociación nacional de cooperativas, la CONACOOOP. Aunque fue establecida oficialmente en 2007, la asociación permaneció casi inactiva por varios años. Esto cambió cuando el antiguo líder cooperativista Ariel Bucardo renunció de su puesto como Ministro de Agricultura y fue elegido presidente de la asociación en 2014. CONACOOOP enseguida estableció consejos a nivel de los departamentos. Cuando tuvo lugar el proceso de formar los consejos departamentales, la Oficina de la Presidencia dio instrucciones al MEFCCA para que brindara su apoyo. Se sostuvieron reuniones en todo el país con las autoridades departamentales para oír los puntos de vista y las inquietudes de los representantes de las cooperativas.⁴² Desde entonces, se han empezado a tratar una cantidad de preocupaciones importantes, entre ellas *i)* procedimientos largos y burocráticos para la certificación anual de las cooperativas y que son un requisito para acceder al crédito y obtener exoneraciones fiscales (el MEFCCA ha descentralizado ciertas actividades con el fin de facilitar el acceso y ser más proactivo respecto de la capacitación); *ii)* la Dirección General de Ingresos (DGI) ofrece ahora capacitaciones a las cooperativas en asuntos fiscales, tanto en el ámbito nacional como en algunos de los departamentos, y *iii)* en la actualidad, la Policía Nacional trabaja más de cerca con las cooperativas en temas de seguridad.

En términos más generales, el Gobierno ha invitado a CONACOOOP a participar en varios foros en los que antes se encontraban las asociaciones del sector privado que era el principal participante. En este aspecto, son de particular importancia las mesas sectoriales organizadas por el Banco

⁴² En abril de 2015, uno de los autores de este trabajo participó en dos de estas reuniones, celebradas en los departamentos de Boaco y Río San Juan. El otro autor participó en la reunión de Bluefields, Costa Caribe.

Central de Nicaragua (BCN) para discutir planes y problemas asociados con la producción agrícola, silvicultura, turismo, exportaciones no tradicionales, microfinanzas y MYPYMES. (BCN, 2015b)

No obstante, falta mucho por hacer en términos de cómo el MEFCCA e INFOCOOP brindan su apoyo al sector cooperativo. En el contexto de la actual reestructuración del MEFCCA, CONACCOOP está haciendo un llamado a INFOCOOP no solamente para que promueva diálogos entre el movimiento cooperativo y las asociaciones sectoriales de pequeños productores agrícolas con autoridades en los ministerios y las alcaldías, sino también para que realice un censo del sector cooperativo, apoye el diseño y la ejecución de políticas públicas que favorezcan el desarrollo cooperativo y ayude a crear un ente para la educación de los miembros de las cooperativas (Chamorro 2015).

Pero si bien es cierto que el Gobierno ha abierto las puertas para un diálogo estructurado con el sector cooperativo, en la actualidad CONACCOOP se ha extendido a fin de movilizar los recursos con la pericia técnica y legal que se requiere para poder participar efectivamente. Aquí reside una diferencia fundamental entre la participación de la principal asociación en representación de la empresa privada y aquella que representa a las cooperativas.

Una demanda esencial del sector cooperativo está relacionada con la educación de cooperativistas. Como se señaló con anterioridad, tanto el movimiento cooperativista como el Gobierno han alentado la formación de cooperativas pero muchos de sus miembros carecen de los conocimientos básicos y no manejan los procedimientos para funcionar como deberían. Esta fue una importante debilidad del movimiento cooperativista nicaragüense en los años ochenta (FIDA 1987), y la situación sigue igual al día de hoy. En 2013 el movimiento cooperativista introdujo propuestas al Ministerio de Educación y al Consejo Nacional de Universidades (CNU), con la reivindicación de que el "cooperativismo" sea incluido en el currículo, según lo establece la *Ley General de Cooperativas*.

Un instrumento clave empleado por el Gobierno para facilitar la ejecución del programa es la estructura partidaria del FSLN. De hecho, se puede

decir que si las ONG eran un brazo importante de los proyectos y programas de desarrollo bajo los gobiernos neoliberales, hoy en día han sido eclipsados por la estructura del partido y los movimientos aliados del Gobierno o que simpatizan con el mismo. Las formas convencionales de consulta con las ONG han disminuido debido a las tensiones entre el Gobierno y varias de estas organizaciones. A medida que se fue reduciendo la Ayuda Oficial para el Desarrollo proveniente de los países donantes, fue pasando lo mismo con la escala de intervenciones por parte de las ONG y su capacidad de ejecutar proyectos.

El diálogo social y la negociación corporativista y tripartita entre el Gobierno, la empresa privada organizada y los sindicatos ha sido otro aspecto de la participación bajo el Gobierno sandinista. En efecto, estos fueron institucionalizados cuando se reformó la Constitución Política en 2013. Ahora hay varios canales formales e informales que permiten que un importante sector de la sociedad civil que simpatiza con el Gobierno sandinista tenga voz. La línea divisoria entre las instituciones estatales por un lado, y los movimientos sociales o la sociedad civil por otra, se ha vuelto mucho más borrosa, a medida que una cantidad de líderes de los movimientos sociales y las organizaciones de la ESS han llegado a ocupar cargos como ministros, legisladores, alcaldes y concejales.

Asimismo, el Gobierno depende mucho de voluntarios que provienen principalmente de las filas del partido, en particular la juventud, para ayudar con la ejecución de programas. Más de 24.000 voluntarios participaron en la campaña de alfabetización que empezó en 2007. Las estadísticas oficiales indican que casi medio millón de personas aprendieron a leer y escribir, y el analfabetismo se redujo del 22 por ciento en 2007 al 3,3 por ciento en 2009 (GRUN 2010). Asimismo, los voluntarios han permanecido activos en programas como Hambre Cero y Usura Cero.

Dada la estrecha asociación entre los Gabinetes de la Familia y el FSLN, es común oír acusaciones de favoritismo político. Además, existe la preocupación de que la toma de decisiones sigue siendo un ejercicio bastante verticalista. De hecho, al momento de la preparación del presente documento, una

encuesta de opinión pública revela que el 63 por ciento de la población opina que la democracia en Nicaragua es deficiente.⁴³ El principal elemento identificado por este sector de la ciudadanía encuestada como carente es la “participación ciudadana” (33 por ciento), seguido de otras preocupaciones, tales como la “corrupción” (24 por ciento) y la necesidad de “mayor transparencia” (19 por ciento).

Institucionalización y sostenibilidad

Cuando se valora la calidad de las políticas públicas relacionadas con la ESS es de primordial importancia considerar dos cosas. En primer lugar, ¿qué tan segura es una de las principales fuentes de financiamiento para el programa ESS, es decir, el ALBA? Y, en segundo lugar, ¿si el FSLN perdiera una elección general, la actual política a favor de la ESS podría sobrevivir un cambio de Gobierno? Dicho de otra manera, ¿podrían las políticas actuales, que están claramente vinculadas a la ideología del FSLN, transitar de una situación en la que son “políticas del partido” a otra en la que serían más institucionalizadas como “políticas estatales”?

Abundan las inquietudes alrededor de la sostenibilidad de la iniciativa del ALBA tras el fallecimiento de Hugo Chávez en 2013, el reciente declive en el precio del petróleo en los mercados internacionales y la profundización de la crisis política y económica en Venezuela. Hasta al momento de escribir este documento (mediados de 2015), sin embargo, los temores iniciales no se han materializado como se esperaba. En la práctica, la cantidad de petróleo asignado al proyecto ALBA es un porcentaje relativamente pequeño del total de exportaciones de Venezuela, que son de unos 2.5 millones de barriles por día (b/p/d). El ALBA no ha reducido el programa Petrocaribe, y sigue con sus exportaciones subsidiadas de aproximadamente 200.000 barriles por día. Esto representa menos del 10 por ciento del total de sus exportaciones de petróleo.⁴⁴ Nicaragua importa 24.000 b/p/d

⁴³ Resultados de la encuesta nacional realizada por M&R Consultores, en julio de 2015.

⁴⁴ Véase **Financial Times**, ‘Oil price rout forces Venezuela to rethink petro-diplomacy’. 14 de enero de 2015, disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/0cc530b6-9b2f-11e4-882d-00144feabdc0.html#axzz3giwh0CLT>

de Petrocaribe, es decir, aproximadamente 1 por ciento del total de las exportaciones petrolíferas de Venezuela. Pero, de todas maneras, a medida que siguen cayendo los precios del petróleo, disminuye el valor de la cooperación Venezolana, de un promedio de 560 millones de dólares de los Estados Unidos a 436 millones de dólares de los Estados Unidos en 2014 (Martínez 2015) y aún más en 2015.

Por otra parte, al considerar el tema de la sostenibilidad del ALBA, es importante concentrarse no solamente en el tema de los flujos de petróleo concesionales. Aunque estos cesaran, otros elementos del proyecto de ALBA podrían seguir funcionando, considerando el poder económico significativo que han adquirido las empresas relacionadas con el ALBA en la economía. Al haber desplazado a las empresas tradicionales de petróleo, las empresas del ALBA controlan ahora los eslabones críticos en la cadena de entrega de petróleo, tales como el almacenaje y la distribución, lo que genera importantes ingresos (Martínez 2015).

Las inquietudes por la discontinuidad institucional se extienden también a la trayectoria de cambios rápidos y profundos asociados con las iniciativas de reforma impulsadas por el propio Gobierno. Al citar los cambios que han ocurrido en el MAGFOR, INFOCOOP, MEFCCA y el Banco Produzcamos, el líder de una de las federaciones de cooperativas escribe lo siguiente: “El primer problema que debemos señalar es que toda la institucionalidad relacionada con el desarrollo rural y con la economía social ha sido cambiada continuamente” (Cáceres 2014). Sigue abierta la pregunta sobre si las frecuentes reestructuraciones que han ocurrido hasta la fecha han sido una dimensión necesaria de la estructuración de un proyecto social transformativo, o si obedece más bien a una lógica tecnocrática que busca cómo fortalecer la coordinación y la eficiencia del Gobierno mediante reformas que quizá tengan sentido en el papel, pero que resultan ser demasiado problemáticas al hacer frente a las burocracias en el mundo real y las relaciones de poder.

En lo referente a la sostenibilidad de los programas y las políticas del FSLN, es importante tomar en consideración si las políticas actuales en la ESS podrían sobrevivir a un cambio de Gobierno.

Al igual que muchos otros países de América Latina, Nicaragua padece de lo que se ha venido a llamar “discontinuidad institucional”, es decir, que las principales políticas, programas y reformas institucionales asociados con un Gobierno o partido son a menudo descontinuados cuando otro asume el poder. Será necesario crear un entorno habilitador para la ESS si es que se quiere superar este síndrome.

En ciertos aspectos, las perspectivas para tal continuidad en Nicaragua no parecen ser particularmente prometedoras. No es solo porque varios de los programas e iniciativas institucionales, y en particular la creación del MEFCCA, están asociados abiertamente con el FSLN (de hecho, a la fachada del Ministerio la adornan banderas del partido), sino que los líderes de la oposición son muy críticos de varias de las iniciativas del Gobierno. Hablando de la creación del MEFCCA, uno de ellos dijo: “Cuando estaba pequeño escuché un dicho que dice que ‘el que mucho abarca, poco aprieta’. [Y]o no sé cómo [este ministerio] va a funcionar, sinceramente. [E]s totalmente disfuncional lo que están creando aquí, es un elefante blanco, por eso nosotros vamos a votar en contra”. (Pedro Joaquín Chamorro, diputado por el Partido Liberal Independiente).⁴⁵

De todas maneras, en este momento, las indicaciones son que el régimen actual podría permanecer en el poder después de las elecciones de 2016 con lo que se estaría garantizando la continuidad de la agenda de ESS. Según una encuesta reciente, el Presidente Ortega tiene la alta tasa de aprobación de 70 por ciento de la población. El 52,6 por ciento apoya al FSLN, mientras que solo el 9 por ciento se identifica con los partidos de oposición.⁴⁶ Por otra parte, desde 2012, la cantidad de votantes que se declaran indecisos se ha duplicado. Esto plantea la posibilidad de una repetición de la sorprendente derrota del FSLN en 1990, siempre y cuando la oposición logre unirse alrededor de un candidato único.

⁴⁵ Véase Debate de Leyes, 2 de julio de 2012. Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Diariodebate.nsf/76ed72912dd57e570625698c00773f5d/8bbabfe620c6acc206257a8000610916?OpenDocument>

⁴⁶ Encuesta nacional realizada por M&R Consultores, julio de 2015.

Observaciones finales

El caso de Nicaragua arroja importantes perspectivas en relación con los retos existentes para la construcción de un entorno de políticas habilitadoras para una economía social y solidaria.

Cabe señalar que el Gobierno sandinista heredó una serie de condiciones estructurales y políticas que favorecieron el desarrollo de la ESS. Entre ellas: (Chamorro 2015)

- Un amplio sector de pequeños productores agrícolas y trabajadores urbanos por cuenta propia, buena parte de los cuales transitaba hacia la asociatividad.
- Un grado de organización (en cooperativas, asociaciones, sindicatos y redes) de algunos sectores de la ESS relativamente alto, producto de la experiencia revolucionaria de los años 80 y las luchas del período neoliberal.
- Un buen nivel de distribución y acceso a la tierra debido a procesos de reforma agraria y distribución de lotes urbanos para familias de bajos ingresos.
- Los sectores populares organizados y no organizados han ido desarrollando un nivel de conciencia y cuestionamiento a las políticas neoliberales y a las empresas extranjeras extractivistas.
- Una praxis de luchas callejeras y huelgas para la defensa de derechos básicos y leyes, así como de reivindicaciones gremiales. Cada vez hay más conciencia de un proyecto alternativo al capitalismo salvaje.

Al irrumpir en el escenario político un partido en el poder que fuera ideológicamente afín a los principios y prácticas de la ESS y orgánicamente relacionado con sus principales actores, allanó el camino para impulsar la ESS al aprobar numerosas leyes, formular políticas y ejecutar programas. Lo que ha ocurrido en Nicaragua durante los últimos ocho años ilustra claramente el papel decisivo que desempeña el Estado como habilitador de este tipo de economía.

Desde el año 2007, el programa Hambre Cero ha evolucionado de ser un proyecto de una ONG, con unos 3.000 participantes, hasta lo que se espera serán unas 200.000 beneficiarias a finales de 2016.

Más de 300.000 mujeres (una de cada cinco entre las edades de 20 y 60 años) son beneficiarias de solamente dos de los programas de la ESS (Hambre Cero y Usura Cero). Entre 2006 y 2014, la cantidad de cooperativas casi se duplicó y la membresía se triplicó (Chamorro 2015). El acceso al crédito por parte de los pequeños productores se ha expandido considerablemente y, por medio del ALBA, se ha creado una crucial fuente de recursos. Es obvio que lo que está pasando es algo diferente al desarrollo poco sistemático de la ESS que ocurre como resultado de prácticas de protesta y sobrevivencia en respuesta a los embates del neoliberalismo, o bien a través de las intervenciones de las ONG.

En general, los avances en lo referente al desarrollo económico y social han sido más o menos constantes, pero graduales y, en algunos ámbitos, con episodios de retroceso. Nicaragua ha registrado tasas de crecimiento relativamente altas en comparación con otros países de la región pero las tasas de subempleo y desempleo son obstinadas y han permanecido altas. La tasa de pobreza general (medida en términos de consumo) cayó de 48,3 por ciento en 2005 a 40,5 por ciento en 2013. La pobreza extrema bajó de 17,2 por ciento a 9,5 por ciento durante el mismo período. Pero en números absolutos, la cantidad de personas pobres disminuyó solamente de 2.6 a 2.5 millones. En las zonas rurales, la tendencia de la pobreza extrema ha sido desigual, con un declive significativo hasta 2011 que luego volvió a aumentar en 2012 y en 2013 (FIDEG 2014).

En algunos aspectos, el Estado nicaragüense ha asumido rasgos de lo que se denomina un Estado desarrollista con cierta visión de futuro y voluntad de sentar las bases para un despegue económico y social a través de inversiones en infraestructura vial y energética, una política de seguridad alimentaria, un pacto social con la empresa privada y programas sociales dirigidos a grupos desfavorecidos específicos de la población. En el plano social también cabe mencionar los avances que ha habido en términos de seguridad ciudadana. Los serios problemas de las maras así como el tráfico de droga y de la violencia ciudadana son ínfimos en comparación con lo que sucede en otros países de la región tales como Honduras, El Salvador y Guatemala.

De hecho, hay sectores o políticas que merecen mayor atención. La baja generación de empleo es un problema serio. Hemos visto también los bajos niveles de gasto público per cápita en salud y educación. En este sentido Nicaragua forma parte de una tendencia más generalizada en esta región latinoamericana que afecta al desarrollo de la ESS: en el ámbito regional se ha notado que mientras se han reforzado varias políticas y programas a favor de la ESS, la política social se encuentra entre las más débiles (Hintze 2014).

El caso de Nicaragua ilustra la importancia de una temática que se tiende a pasar por alto en los análisis dominantes de las fuerzas motrices del cambio transformativo, es decir, la ideología, el partido que se encuentra en el poder y la naturaleza de las relaciones del Estado con los movimientos sociales. Pero a pesar de los evidentes avances en lo concerniente a políticas bajo el actual Gobierno sandinista, sería demasiado simplista suponer que gobiernos con tendencias de izquierda o partidos que están en el poder y tienen una base política vinculada a varios actores de la ESS promoverán inevitablemente un entorno propicio para éstos. El Estado no solo presenta una escasez de recursos, sino que debe responder a los diferentes intereses y equilibrar diversos objetivos, algunos de los cuales pueden incluso frenar el desarrollo de la ESS. El Gobierno ha hecho hincapié en la importancia de forjar un pacto social con el sector privado y mantener buenas relaciones con instituciones financieras internacionales como el FMI. Asimismo, ha cumplido con el espíritu y la letra del tratado de libre comercio, CAFTA. Tales prioridades tienen repercusiones sobre las políticas. Además, las relaciones cercanas entre el FSLN y los diferentes movimientos sociales en algunas ocasiones ha causado que éstos se desmovilizaran (en parte porque el Gobierno ha respondido a algunas reivindicaciones) y se restringieran formas de lucha y de incidencia que son cruciales para presionar al Gobierno con el objetivo de que apoye intereses subalternos y se asegure de que las leyes y políticas no se quedan en el papel.

En el contexto mundial de globalización y liberalización de la economía, al Estado nicaragüense le pesa el lastre neoliberal, como a tantos otros de la región. Ha elevado su perfil

en relación con la tarea de ampliar el espacio de políticas (policy space), revertir ciertas políticas neoliberales como la privatización de ciertos servicios, diversificar la economía y expandir programas sociales, así como incidir en el uso de la ayuda al desarrollo. Sin embargo, conserva rasgos “neoliberales” ligados, por ejemplo, al entorno macro-económico que favorece a las fuerzas del mercado, la disciplina fiscal, las burocracias racionalizadas, una significativa influencia del sector privado en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, los subsidios al sector privado y la inserción de la economía en los regímenes de libre comercio mundial. Este contexto puede obstaculizar cualquier agenda transformativa. Si a esto se le añade la realidad de un país pobre con una base tributaria limitada y niveles cada vez menores de ayuda oficial al desarrollo (a medida que los donantes cambian las prioridades geográficas, reducen sus niveles de ayuda como consecuencia de la crisis financiera, y marginan al Gobierno de Nicaragua por sus inclinaciones políticas), queda claro que el Gobierno opera en un contexto de serias limitaciones presupuestarias.

Sin embargo, tales limitaciones no han sido óbice para que existan un discurso transformativo y metas ambiciosas. El resultado inevitable es que hay un desajuste entre los objetivos declarados y el desempeño real. ¿Qué se puede hacer para tratar este tema? Una respuesta obvia sería hacer un mayor énfasis en la movilización de recursos domésticos a través del sistema tributario pero esto no significa necesariamente que los recursos adicionales serían canalizados hacia los sectores de la ESS. Además del ALBA, fuentes innovadoras de financiamiento, tales como la propuesta de propiedad público-privada del Banco Produzcamos, son otra posibilidad. El replanteamiento de las relaciones de trabajo con las ONG, luego de varios años de relaciones tirantes, también podría ayudar a movilizar los recursos humanos para la puesta en práctica de programas y el desarrollo de la ESS.

Asimismo, la discusión en el presente trabajo deja entrever el grado de continuada vulnerabilidad que padece la ESS y que tiene origen en su posición en la economía de mercado y las cadenas de valor. La competencia que sufren por parte de empresas más grandes que están en el sector privado, los

costos de transacción más altos que enfrentan, por ejemplo, las cooperativas, las fluctuaciones en los precios de los productos básicos, tanto domésticos como internacionales, la relativa debilidad de los actores de la ESS al negociar con otros actores en el mercado, y las denominadas fallas de mercado asociadas con el acceso limitado a la información y al transporte, son todos elementos que hacen que los actores de la ESS se encuentren en una posición desventajosa. Tomadas en su conjunto, sugieren que existe la necesidad de intensificar las políticas y los programas, tales como CRISSOL, que van dirigidos a aumentar los rendimientos y la productividad, aumentar el enfoque en la capacitación técnica, simplificar los procedimientos administrativos para las cooperativas y priorizar a los actores de la ESS en las adquisiciones del Gobierno.

Sin embargo, los desafíos de políticas son aún mayores si los actores de la ESS logran sobrevivir en el mercado. Por lo tanto, la política debe también tratar los temas estructurales que insertan a los actores de la ESS en una especie de camisa de fuerza que restringe severamente su desarrollo. Esto concierne al hecho de que muchos de ellos se encuentran posicionados en las cadenas de valor como productores de materia prima o mercancías de bajo valor. Más allá de las políticas que se acaban de mencionar, se debe otorgar mayor atención a la necesidad de impulsar el valor agregado por medio, por ejemplo, de procesamiento agroindustrial y control de actividades en la cadena de valor, como la exportación. Este es el camino que se ha seguido con algún éxito por parte de los productores de café de comercio justo en Nicaragua, con el apoyo de actores internacionales. También formó parte del modelo original del programa Hambre Cero cuando era organizado por una ONG. Si las políticas gubernamentales llegan a ser más que simplemente una manera de fortalecer las estrategias de respuesta que tienen los actores de la ESS, y si logran funcionar como una herramienta para el desarrollo inclusivo, también van a tener que hacer frente a estas cuestiones estructurales.

Si se podrá o no intensificar las políticas gubernamentales que favorecen a la ESS dependerá de manera crucial de la capacidad de los actores de la ESS de ejercer reivindicaciones

ante un Estado que enfrenta una gran variedad de demandas y presiones provenientes de múltiples partes interesadas y fuerzas del mercado. El análisis basado en la economía política enfatiza la correlación de diferentes grupos de interés y su peso relativo en el proceso de formulación de políticas públicas. En este sentido, es crucial tener voz y acción colectiva (protestas, incidencia, diálogo y negociaciones por parte de los intereses organizados).

La discusión en este trabajo acerca de la participación demuestra que las estrechas relaciones que hay entre el partido gobernante y ciertos movimientos y organizaciones sociales vinculados a la ESS constituye una espada de doble filo. Si bien es cierto que se han abierto

canales de representación e influencia en foros de toma de decisiones que son esenciales, también se han suprimido determinados tipos de lucha e incidencia para ejercer presión, elaborar propuestas y hacer reivindicaciones ante el Estado. Los acontecimientos más recientes indican que el movimiento cooperativo ha recuperado un grado de autonomía y surge como un defensor más proactivo de las demandas sectoriales, lo que es de buen augurio. Pero si las políticas y los programas contribuyen realmente a crear un entorno propicio para la ESS dependerá en cierta medida del grado hasta el cual el movimiento y otras organizaciones en la ESS son capaces de mantener su beligerancia y aumentar su capacidad organizativa y técnica para poder incidir en las políticas.

Bibliografía

- Álvarez Vijil, Ana Lucía. 2014. **Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en Nicaragua**. Managua, FIDEG.
- Bacon, Christopher. 2010. Who decides what's fair in fair trade? The agri-environmental governance of standards, access, and price. **The Journal of Peasant Studies** 37(1): 111-147
- Banco Central de Nicaragua (BCN). 2012. **Nicaragua en Cifras 2011**, disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/nicaragua_cifras/nicaragua_cifras.pdf
- BCN. 2015a. **Nicaragua en Cifras 2014**, disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/nicaragua_cifras/nicaragua_cifras.pdf
- BCN 2015b. "Gobierno de Nicaragua concluye exitosamente reuniones de trabajo con sectores de Producción, Consumo, Comercio y Turismo", disponible en: http://www.bcn.gob.ni/divulgacion_prensa/notas/2015/np230115.pdf
- Johan Bastiaensen, Peter Marchetti, René Mendoza y Francisco Pérez. 2013. "Las paradójicas secuelas del 'Movimiento No Pago' en las microfinanzas agropecuarias en Nicaragua". **Encuentro**. No. 95, 47-68, 2013, disponible en: www.lamjol.info/index.php/ENCUENTRO/article/view/1224/1051
- Bateman, Milford and Ha-Joon Chang. 2012. "Microfinance and the illusion of development: from hubris to nemesis in thirty years", **World Economic Review** 1(1): 13-36.
- Cáceres, Sinfioriano. 2014. "Somos protagonistas del desarrollo rural. No queremos el tripartismo del Gobierno, exigimos el cuatripartismo". **Envío**, No. 385.
- Cáceres B., Sinfioriano, Vallecillo B, Eduardo José, Cruz H., José Angel. 2011. **Análisis de la implementación de la Ley No. 693 y su coherencia con las políticas y programas que implementa el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales**. Managua: FENACOOB.
- Campion, Anita, Rashmi Kiran Ekka y Mark Wenner. 2012. **Las tasas de interés y sus repercusiones en las microfinanzas en América Latina y el Caribe Instituciones para el Desarrollo**. Documento de trabajo del BID No. 177. Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- Carrión Fonseca, Gloria. 2012. **El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el ALBA: Dinámicas Político-Económicas en Nicaragua**. Managua: Nitalpan, Universidad Centroamericana, Revista Envío y Kepa Finlandia
- Chamorro, Amalia. 2015. **Diagnóstico sobre La Economía Popular Social en Nicaragua (2007-2015)**, Managua: Centro para la Economía Social (CES).
- CIPRES, CRIC, COOPERACCIO. Sin fecha. **La Granja Integral Comunitaria Chacraseca – Lecguagos**. Managua: CIPRES, CRIC, COOPERACCIO.
- Coraggio, José Luis. 2014. **La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina**. SSE Occasional Paper No. 7. UNRISD, Ginebra.

- Coraggio, José Luis. 2015. Institutionalising the Social and Solidarity Economy in Latin America. In Utting P. (ed.). **Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe**. London: Zed Books.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago de Chile.
- El Nuevo Diario**. 2011. "Tenemos derecho a ser la cooperativa más grande del país", entrevista con Manuel Aburto. 12 de julio.
- El 19 Digital**. 2015. "Gobierno proyecta sus compromisos para el año 2015." 10 de enero 2015. Disponible en: <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:25196-gobierno-proyecta-sus-compromisos-para-el-ano-2015>
- José Luis Rocha. 1998. "En la muerte del BANADES" **Envío**. No. 192, marzo.
- Envío**. 1992. "Los Revueltos: Estallido Social o Chantaje Político". No. 126, mayo. Universidad Centroamericana: Managua.
- Envío** No. 396. marzo, 2015. Hambre Cero: cómo les va a las mujeres, <http://www.envio.org.ni/articulo/4972>
- FIDA. 1987. **Apuntes Sobre el Programa de Desarrollo Cooperativo**. Encuentro, 30, 61. Encuentro, 30, 93-108.
- FIDEG 2010. Nicaragua logró reducir la pobreza extrema en el período 2005-2009. **Observador Económico**. Managua: FIDEG.
- FIDEG 2014. **Dinámicas de la Pobreza en Nicaragua 2009-2013**. Managua : FIDEG
- Frente Nacional de los Trabajadores, 2013, **iCon Dignidad, Trabajo y Paz Venceremos la Pobreza!** Managua: FNT.
- GRUN. 2009., **Informe: A 30 Años de la Revolución Popular Sandinista**, Managua: GRUN.
- GRUN. 2010. **Nicaragua: Informe de Logros del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional**.
- GRUN. 2011. **iNicaragua Triunfa En Luz, Vida y Verdad! Compromisos de Buen Gobierno para Seguir Cambiando Nicaragua**. Managua: GRUN.
- GRUN. 2012. **Plan Nacional de Desarrollo Humano**. Versión Preliminar en Consulta Nacional. 8 de noviembre. Disponible en: http://www.magfor.gob.ni/prorural/IIIMesa2012/PNDH_2012-2016_8nov2012.pdf
- GRUN 2014. **Plan Operativo Anual, PRORURAL Incluyente**, (Versión ajustada). Disponible en: <http://www.magfor.gob.ni/prorural/informes/POA%20Sectorial%202014-Versi%C3%B3n%20Ajustada.pdf>
- Grupo Cívico Ética y Transparencia. 2014. **Informe Final "Medición de Eficiencia y Transparencia en Programas Estatales"**. Managua: Grupo Ética y Transparencia/Transparency International.
- Grupo Venancia. 2015. "Hambre Cero: cómo les va a las mujeres?" **Envío**, No. 396, marzo
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). 2011. **Hambre Cero: Avances y Desafíos**; Tercer Informe de Evaluación del Programa Productivo Agropecuario. Managua: IEEPP.

- Hintze, Susana. 2014. "Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate." **Voces en el Fénix**. Año 5, No. 37, agosto.
- Kester, Paul. 2010. "Hambre Cero: ¿Desarrollo o gotas de lluvia?" **Envío** No. 334, enero.
- Larracochea Bohigas, Edurne. 2011. **¿Ciudadanía Cero? El Hambre Cero y el empoderamiento de las mujeres. Los casos de Matiguás, Muy Muy y Río Blanco**. Matagalpa: Grupo Venancia.
- Martínez, Cesar. 2015. **Nicaragua y El ALBA**, mimeo, CES, Managua
- Mejido Costoya, Manuel, Utting, Peter y Gloria Carrión. 2010. **The Changing Coordinates of Trade and Power in Latin America: Implications for Policy Space and Policy Coherence**. UNRISD (MBR) Programme Paper No. 7. UNRISD, Geneva.
- Mendell, Marguerite and Beatrice Alain. 2015. **"Enabling the Social and solidarity Economy through the Co-Construction of Public Policy"**. En Utting, P. (ed.) *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.
- Molina, Roberto. A publicarse. **The Political Economy of Tax Reforms and their Implications for Social Development in Nicaragua**. Informe de trabajo borrador. UNRISD, Ginebra.
- Núñez Soto, Orlando. 2015a. "¿Quién produce la riqueza en Nicaragua?" **Revista Correo**, 15 de junio. Disponible en: <http://www.tortillaconsal.com/tortilla/es/node/16188>
- Núñez Soto, Orlando. 2015b. "La Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa". In **Sandinismo y Socialismo**. Fondo Cultural Dario y Sandino, CARUNA, Managua.
- Ortega Hegg, Manuel. 2009. "Comentario: Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua [por] Roberto Stuart Almendárez", **Encuentro**, Año XLI, N° 84, 81-86.
- Padilla, Patricia. 2008. **"Las microfinancieras somos políticamente muy atractivas"**. *Envío*, No. 317.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2014. **El mercado laboral de Nicaragua desde un enfoque de género**. Cuaderno de Desarrollo Humano No. 6. Managua: PNUD.
- Quintana Flores, Mario. 2014. **Balance y Desafíos de la Educación en Nicaragua**, Exposición en Foro "Educación para Todos en Nicaragua, Balance y Desafíos Post 2015". Promovido por el Foro de Educación y Desarrollo Humano (FEDH) Hotel Crown Plaza, 14 de diciembre de 2014. Managua, Nicaragua.
- Rocha, José Luis. 1998. "En la muerte del BANADES (R.I.P)". **Envío**, 192, marzo.
- Rodríguez Lanuza, Ana Yansís, Herrera Lanzas, Ruth Yamali y Suyapa Massiel Baldelomar Portillo. 2014. "Efectos del programa Usura Cero en el desarrollo económico de MIPYMES en Estelí." **Revista Científica de FAREM**. N° 9, Año 3, enero-marzo.
- Stuart Almendaréz, Roberto. 2009. **Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua**. Managua: Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP).

- Utting, Peter, Chamorro, Amalia and Chris Bacon. 2014. **Post-Conflict Reconciliation and Development in Nicaragua: The Role of Cooperatives and Collective Action**. UNRISD, Geneva. Disponible en: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/64D5CC31A7852D55C1257DB1004B81DA?OpenDocument>
- Utting, Peter, van Dijk, Nadine and Marie-Adelaide Matheï. 2014 **Social and Solidarity Economy : Is there a New Economy in the Making?**. SSE Occasional Paper No. 10. UNRISD, Geneva.
- Utting, Peter. 2015. "Introduction: The Challenge of Scaling Up Social and Solidarity Economy". In Utting, P. (ed.). **Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe**. London: Zed Books.



Centro Internacional de **Formación**