FUNIDES

Crecimiento Inclusivo



Febrero 2012

Número 11

Serie de estudios especiales

Las opiniones expresadas en la presente publicación solo reflejan el punto de vista de los autores y no necesariamente la de FUNIDES, de sus directores, o de sus donantes.

La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) es el titular del derecho de propiedad intelectual del presente documento. La distribución y reproducción total o parcial de la información contenida en el mismo ha de ser fiel y debe citarse a FUNIDES como fuente de la misma.

Resumen / Abstract

El estudio define el crecimiento inclusivo y la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza. Contiene ejemplos de crecimiento inclusivo a nivel mundial y enfatiza la necesidad de altas tasas de crecimiento para reducir la pobreza de manera significativa en un período de tiempo más corto. Examina la evolución del crecimiento, de la desigualdad y de la pobreza en el largo plazo en Nicaragua. Detalla también la relación entre crecimiento y progreso social mediante el análisis de los indicadores de necesidades básicas y las Metas de Desarrollo del Milenio. El estudio resume los principales elementos de una política de crecimiento inclusivo, utilizando el milagro económico de los países del Este y Sureste Asiático como un ejemplo de políticas efectivas y exitosas de crecimiento inclusivo. Hace énfasis en el concepto de desigualdad de oportunidades como la principal fuente de las desigualdades y de la pérdida del potencial productivo. El estudio analiza la progresividad del gasto público incorporando el análisis del Informe de Pobreza del 2008 del Banco Mundial. Finalmente, identifica prioridades de política para un crecimiento inclusivo en Nicaragua, incluyendo políticas macro y sectoriales en los áreas de estabilidad macroeconómica, gasto público, productividad, acceso a la infraestructura e inversión en capital humano.

The study defines pro-poor growth, discusses the relationship between economic growth, inequality and poverty and analyzes international experiences in sustained poverty reduction, emphasizing the importance of vigorous growth. It then tracks the evolution of poverty, inequality and growth, as well as the relationship between these concepts, for the case of Nicaragua. Social progress is measured through the basic needs approach and the Millennium Development Goals. The characteristics of pro-poor growth policies are identified and illustrated with successful cases in East and Southeast Asia. Special emphasis is put on the need for equity, understood as equality in opportunities. Building on the World Bank's 2008 Poverty Assessment the study then analyzes the evidence to assess to which degree public spending in Nicaragua has been pro-poor and identifies opportunities for improvement. Finally, the study recommends a series of policies in the areas of macroeconomic stability, pro-poor public expenditures, improvements in productivity, access to infrastructure and investments in human capital.

Tabla de contenido

Crecimiento Inclusivo - Florencia Castro-Leal, Ph.D.

Resumen Ejecutivo IX

A. CRECIMIENTO INCLUSIVO 1
A.1 ¿Porque la Pobreza y la Desigualdad son relevantes para el Crecimiento? 1
A.2 ¿Cómo la Pobreza y la Desigualdad se vinculan al Crecimiento? 3
A.3 ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de Crecimiento Inclusivo en otros países? 5

B. CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA EN NICARAGUA 7
B.1 ¿Cuál es la Evolución de la Pobreza y la Desigualdad en Nicaragua? 7
B.2 ¿Cómo es el vínculo entre Pobreza, Desigualdad y Crecimiento en Nicaragua? 10
B.3 ¿Cómo el Crecimiento afecta al Progreso Social en Nicaragua? 12

C. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO 17
C.1 ¿Qué elementos integran una Política de Crecimiento Inclusivo? 17
C.2 ¿Qué criterios se utilizan para diseñar Políticas de Crecimiento Inclusivo? 19
C.3 ¿Cuáles son las políticas del milagro económico del Sureste Asiático? 20

D. PROGRESIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN NICARAGUA 23
D.1 ¿Cuál es la Progresividad del Gasto Público Social en Nicaragua? 23
D.2 ¿Cuál es la Progresividad del Gasto Público por Sector/Área en Nicaragua? 24
D.3 ¿Qué Implicaciones de Política tiene la Progresividad del Gasto Público en Nicaragua?

E. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE CRECIMIENTO INCLUSIVO EN NICARAGUA 31
E.1 Sostener la estabilidad macroeconómica e incrementar el Crecimiento Económico Inclusivo 31
E.2 Mejorar la Progresividad del Gasto Público Social 32
E.3 Apoyar incrementos en la Productividad 33
E.4 Mejorar el acceso a la Infraestructura 36
E.5 Invertir en Capital Humano 38

BIBLIOGRAFÍA 43

Crecimiento Economico, Probreza y Calidad de Vida de los Pobres - Silvio De Franco, Ph.D. 45
La Racionalidad Económica 45
Políticas económicas inclusivas 47
Obstáculos a una política económica inclusiva y algunos remedios 48
La Racionalidad Política 49
Incentivos a favor y en contra de políticas económicas inclusivas 49
Estrategias políticas para habilitar políticas económicas inclusivas 51
Crecimiento económico sin democracia 52
¿Qué pasa si no hay un crecimiento acelerado? 54
Conclusiones 56
BIBLIOGRAFÍA

Índice de gráficos y cuadros

Pág.

Gráfico 1: Relación pobreza- ingresos.---------- 1

Gráfico 2: Elasticidad crecimiento-pobreza vs. Gini.---------- 2

Gráfico 3: Corea, prevalencia de la pobreza.---------- 4

Gráfico 4: Senegal - Curva de Incidencia de Crecimiento.---------- 5

Gráfico 5: Túnez - Curva de Incidencia de Crecimiento.---------- 5

Gráfico 6: Nicaragua y países exitosos en crecimiento económico.---------- 5

Gráfico 7: Centroamérica - PIB per cápita.---------- 6

Gráfico 8a: Pobreza General.---------- 7

Gráfico 8b: Pobreza General.---------- 7

Gráfico 9a: Pobreza Extrema.---------- 8

Gráfico 9b: Pobreza Extrema.---------- 8

Gráfico 10a: Brecha de la Pobreza General.---------- 9

Gráfico 10b: Brecha de la Pobreza General.---------- 9

Gráfico 11: Brecha de la Pobreza Extrema.---------- 9

Gráfico 12a: Brecha de la Pobreza Extrema.---------- 9

Gráfico 12b: Brecha de la Pobreza Extrema.---------- 9

Gráfico 13: Desigualdad.---------- 10

Gráfico 14: Latinoamérica: Crecimiento y Pobreza 1990-2010.---------- 10

Gráfico 15: Curva de Incidencia de Crecimiento 1998-2005, nacional.---------- 12

Gráfico 16: Curva de Incidencia de Crecimiento 1998-2005, rural.---------- 12

Gráfico 17: Gasto de la estrategia de reducción de la pobreza por sector/área en Nicaragua, 2005.-- 23

Gráfico 18: Gasto Público Social por sector/área en Nicaragua, 2005.---------- 23

Gráfico 19a: Curvas de concentración de educación Preescolar.---------- 25

Gráfico 19b: Curvas de concentración de educación Primaria.---------- 25

Gráfico 19c: Curvas de concentración de educación Secundaria.---------- 25

Gráfico 19d: Curvas de concentración de educación Educación superior.---------- 25

Gráfico 20 : Gastos en salud.---------- 25

Gráfico 21: El consumo de familias y el gasto público para desarrollo rural.---------- 26

Gráfico 22: Asistencia pública social y gastos de consumo de familias.---------- 27

Gráfico 23: Progresividad del Gasto Público por programa en Nicaragua, 2005.---------- 28

Cuadro 1: Corea - Crecimiento del PIB per cápita, pobreza y elasticidad pobreza-crecimiento.----- 4

Cuadro2: Nicaragua y países exitosos en crecimiento económico.---------- 5

Cuadro 3: Elasticidades crecimiento-pobreza para Latinoamérica.---------- 11

Cuadro 4: Necesidades Básicas Insatisfechas.---------- 13

Cuadro 5: Nicaragua: Progreso hacia el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.---------- 14

Cuadro 6: Análisis de regresión entre indicadores sociales y nivel de vida de los hogares.--------- 14

Cuadro 7: Esperanza de Vida---------- 55

Cuadro 8: Mortalidad Infantil---------- 55

Abreviaturas y Acrónimos

ALBA:	Alternativa Bolivariana para las Américas
BPA:	Bono Productivo Alimentario
CIC:	Curva de Incidencia al Crecimiento
EMNV:	Encuesta de Medición de Nivel de Vida.
ENACAL:	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENDESA:	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
ERP:	Estrategia Reducción de la Pobreza
FISE:	Fondo de Inversión Social de Emergencia
GPS:	Gasto Público Social
IEEPP:	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
INATEC:	Instituto Nacional Tecnológico
INIDE:	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INTECNA:	Instituto de Tecnología Nacional
MAGFOR:	Ministerio Agropecuario y Forestal
MDG:	Millennium Development Goals
MINED:	Ministerio de Educación
MINSA:	Ministerio de Salud
MTI:	Ministerio de Transporte e Infraestructura
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODMs:	Objetivos Desarrollo del Milenio
PAININ:	Programa de Atención Integral a la Niñez
PIB:	Producto Interno Bruto
PINE:	Programa Integral de Nutrición Escolar
PMA:	Programa Mundial de Alimentos.
WDI:	World Development Indicators
WDR:	World Development Report

Resumen Ejecutivo

1. El Estudio "Crecimiento Inclusivo en Nicaragua, 1993-2009" está dirigido a una audiencia general con el propósito de establecer un diálogo de políticas. El estudio está escrito en lenguaje accesible para todos los participantes (stakeholders).

2. Se detalla el concepto de crecimiento inclusivo, su papel clave en la reducción de la pobreza, y las políticas para mejorar el impacto del crecimiento en la pobreza. Se enfatiza la necesidad de altas tasas de crecimiento para reducir la pobreza de manera significativa en un período de tiempo más corto. Se explica el concepto de desigualdad de oportunidades como la principal fuente de las desigualdades en Nicaragua, y la pérdida del potencial productivo cuando los recursos no se utilizan a toda su capacidad. Contiene ejemplos de crecimiento inclusivo a nivel mundial, y también analiza la experiencia de Centroamérica y Nicaragua.

3. Se examina la pobreza y la desigualdad en el largo plazo, de 1993 a 2009, e investiga el tema del crecimiento inclusivo en Nicaragua. También se detalla la relación entre crecimiento y progreso social mediante el análisis de los indicadores de necesidades básicas y las Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs).

4. Se resumen los principales elementos de una política de crecimiento inclusivo. Se utiliza el milagro económico de los países del Sureste Asiático como un ejemplo de políticas efectivas y exitosas de crecimiento inclusivo, detallando sus contribuciones y limitaciones.

5. Se incorpora el análisis del impacto redistributivo del gasto público del Informe de Pobreza del 2008 del Banco Mundial como una política inclusiva efectiva en Nicaragua, y examina las implicaciones de política y asimismo actualiza el análisis al incorporar la evaluación del programa Hambre Cero.

6. Finalmente, el estudio identifica las prioridades de política de crecimiento inclusivo en Nicaragua. Identifica políticas macro y sectoriales para apoyar el crecimiento y la reducción de la pobreza, e incorpora recomendaciones de acciones de política a introducir y/o modificar para mejorar el impacto.

CRECIMIENTO INCLUSIVO

La Pobreza y la Desigualdad son relevantes para el Crecimiento Inclusivo

7. El crecimiento es inclusivo cuando permite a los pobres participar activamente y beneficiarse de manera significativa de la actividad económica. La experiencia de los países revela que el crecimiento económico generalmente favorece a todos los individuos, incluyendo a los pobres, siempre y cuando la desigualdad se mantenga constante o disminuya. La experiencia también indica que el crecimiento inclusivo amplía las oportunidades productivas y mejora la calidad de las instituciones. Por tanto, para que el crecimiento económico sea inclusivo se requiere una combinación de altas tasas de crecimiento económico, un patrón de políticas geográficas y sectoriales de crecimiento inclusivo, y la reducción de inequidades a través de la política pública. El logro del bienestar de la sociedad requiere que los gobiernos apoyen una estrategia para reducir la pobreza, dado que las consecuencias, por así decirlo, de la pobreza y de la inequidad a corto, mediano y largo plazo en la vida de las personas, se traducen en potencial productivo perdido para un país.

La Pobreza y la Desigualdad se vinculan al Crecimiento Inclusivo

8. El crecimiento inclusivo casi siempre reduce la pobreza, siempre y cuando la desigualdad permanezca inalterada o se reduzca. La equidad se puede definir por dos conceptos básicos: de manera estática, por las posibilidades que los individuos de un país tienen de acceder a las oportunidades; y de manera dinámica, por las políticas de gobierno para mejorar el acceso a esas oportunidades. Por tanto, la igualdad de oportunidades prevalece cuando los logros que una persona obtiene en su sociedad estén determinados primeramente por sus talentos y esfuerzos, en contraposición a que estén predeterminados por circunstancias sociales, tales como raza, género, nivel socioeconómico, situación familiar, o país de nacimiento. La equidad implica que los gobiernos tengan como principio de política mejorar el acceso de la gran mayoría de los individuos a las oportunidades generadas por los resultados económicos y sociales. El crecimiento económico inclusivo se observa cuando la elasticidad pobreza-crecimiento es negativa, ya que un aumento en el PIB per cápita se asocia casi siempre con una disminución de la pobreza. Para lograr los mejores resultados en términos de reducción de la de pobreza, el crecimiento económico inclusivo necesita alcanzar altas tasas y una reducción en la desigualdad. La evidencia empírica demuestra que si la desigualdad

disminuye, entonces la pobreza disminuye aún más durante esos periodos en que el crecimiento es considerable. La tarea vital de los países en desarrollo es lograr una estrategia de crecimiento inclusivo mediante la elección más efectiva y eficiente del conjunto de políticas y programas que tiendan a mejorar sustancialmente los resultados económicos y sociales, y a ampliar, o equiparar, las oportunidades para todos.

Lecciones aprendidas de Crecimiento Inclusivo en otros países.

9. La experiencia de los países muestra que altas tasas de crecimiento logran reducir la pobreza más rápidamente que cuando el crecimiento es más lento. En estas experiencias también es evidente que países con altos niveles de desigualdad o que no experimentan reducciones en la desigualdad, hacen más difícil la reducción de la pobreza. Se reconoce ampliamente, como se mencionó anteriormente, que altas tasas de crecimiento son indispensables para una reducción sustancial de la pobreza. Sin embargo, para que el crecimiento inclusivo sea sostenible en el largo plazo, el patrón de crecimiento tiene que ser amplio, incorporando a la gran mayoría de los sectores económicos, y asimismo, incorporando a la mayoría de la fuerza laboral. Las lecciones aprendidas de los países exitosos en crecimiento económico y bienestar son: a) mantuvieron estabilidad macroeconómica; b) tuvieron altas tasas de inversión y de ahorro; c) se integraron a la economía mundial a través del comercio internacional; d) dejaron que los mercados asignaran los recursos; y, e) tuvieron gobiernos comprometidos con el crecimiento económico, con credibilidad y capaces de implementar una agenda económica.

CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA EN NICARAGUA

Evolución de la Pobreza y la Desigualdad en Nicaragua

10. A pesar de un ambiente económico más favorable, el porcentaje de nicaragüenses que siguen viviendo en la pobreza no ha disminuido de manera importante. Aun cuando la pobreza general ha disminuido en el largo plazo del 50% de la población en 1993 al 43% en 2009, en términos comparativos con otros países, estos cambios son relativamente modestos para un periodo de 17 años. En el corto plazo, los cambios recientes continúan siendo leves. En las áreas rurales, sí ha habido algún progreso. Aun así, esta disminución continúa siendo insuficiente en solo un punto porcentual anual. En Nicaragua, como en muchos países pobres, la pobreza es mayormente rural. El 65% de todos los pobres del país viven en áreas rurales y 80% de los de extrema pobreza. La dispersión poblacional, las dificultades de acceso por escasa infraestructura y las pocas oportunidades económicas hacen difícil en Nicaragua la reducción de la pobreza rural general y extrema.

11. En cuanto a la pobreza extrema es importante resaltar que este indicador había estado mostrando cambios importantes entre 1993 al 2001 en todas las áreas, sin embargo este progreso se ha estancado desde el 2001 al 2005 y al 2009, y la tendencia de largo plazo no cambia. La proporción de nicaragüenses que viven en la extrema pobreza, bajó del 19% en 1993 al 17% en 1998, al 15% en 2001 y ahí se ha estancado tanto para 2005 como 2009. Así, la mayor parte de la disminución ocurrió antes del 2001. Desde entonces el nivel de pobreza extrema ha permanecido estancado tanto a nivel nacional como en áreas urbanas y rurales.

12. Los pobres generales se han visto beneficiados por al menos tres mecanismos: una mejora en los precios y volúmenes de productos agrícolas, lo cual se ha traducido en mejores términos de intercambio; la migración a países vecinos que ha aumentado los ingresos familiares; y el aumento del número de miembros del hogar que trabajan, reduciendo la tasa de dependencia. La falta de avance de los indicadores para pobreza extrema indica que los pobres extremos no se han beneficiado de estos mecanismos y enfatiza la necesidad urgente de mejorar la igualdad de oportunidades para lo cual el acceso a servicios públicos básicos y programas focalizados son las mejores herramientas de política.

Vínculo entre Crecimiento, Pobreza y Desigualdad en Nicaragua

13. En Nicaragua el crecimiento económico no es tan efectivo en reducir la pobreza. La relación de largo plazo en Nicaragua indica que por cada punto porcentual de crecimiento económico per cápita, la pobreza se reduce en 0.5 punto porcentual. Esto significa que se requieren altas tasas de crecimiento económico para reducir la pobreza de manera importante. Dicho hallazgo implica la necesidad de una tasa de crecimiento económico de al menos 6% dada una tasa de crecimiento poblacional de alrededor del 2% por año, para reducir significativamente la pobreza.

14. Nicaragua entre los años de las Encuestas de Nivel de Vida (EMNV) de 1993 y 2005 tenía elasticidades de -0.4 y -1.1, respectivamente para la pobreza general y la pobreza extrema. Esta elasticidad de la pobreza general en Nicaragua es menos de la mitad del promedio latinoamericano, pero la elasticidad de la pobreza extrema está más cerca del promedio. La elasticidad de la pobreza general se ha mantenido en el periodo 1993-2009 en -0.4, pero, desafortunadamente, la elasticidad de la pobreza extrema ha disminuido drásticamente a -0.2 debido al estancamiento en la reducción de la pobreza extrema en los últimos años. Nicaragua es por tanto menos efectiva en reducir la pobreza y necesita esforzarse más, tanto en elevar el crecimiento económico como en aumentar el impacto de ese crecimiento en la pobreza. Es importante notar que la reducción de la pobreza en Nicaragua está directamente vinculada a la capacidad de la economía de generar empleos productivos, particularmente en este momento de maduración de la población que implica que en los próximos años el mayor grupo de jóvenes en la historia de Nicaragua llegará a la edad de 15 a 19 años, los cuales requieren insertarse en el mercado laboral.

Impacto del Crecimiento en el Progreso Social en Nicaragua

15. En el largo plazo, desde 1993 a 2009 se observan mejoras importantes en todos los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), sin embargo se observa una desaceleración para el último periodo de 2005-2009. Esto refleja el impacto de la desaceleración económica, pues durante 2001-2005 el crecimiento económico del PIB per cápita fue de 1.7%, mientras que este indicador se desaceleró a 1.4% para el periodo del 2005-2009.

16. El progreso de los Objetivos del Milenio (ODMs) en Nicaragua continúa mostrando rezagos importantes, y existe preocupación acerca del desempeño actual y futuro de estos objetivos. Los indicadores que exhiben avances son: mortalidad infantil, mortalidad de menores de cinco años y mortalidad materna. Los objetivos que no están encaminados en la actualidad son: pobreza extrema, matrícula primaria neta, desnutrición crónica y acceso a agua potable.

17. Los resultados de los análisis del bienestar y el progreso social en Nicaragua enfatizan el papel clave de la educación, el acceso a servicios de infraestructura y la dependencia económica para elevar tanto el nivel de vida como la productividad.

POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO

Elementos que integran una Política de Crecimiento Inclusivo

18. Una política de crecimiento inclusivo necesariamente debe incorporar en su diseño como factor clave la desigualdad de oportunidades. Las políticas públicas que contribuyen a elevar el crecimiento económico e incrementar la productividad pueden también contribuir a romper esos círculos viciosos de inequidad y pobreza para convertirlos en círculos virtuosos de crecimiento, productividad, equidad y bienestar mediante la incorporación de medidas vinculadas a mejorar la igualdad de oportunidades.

19. La complementariedad entre prosperidad y equidad se vincula a dos grupos de hallazgos: A) Por un lado, los países en desarrollo se caracterizan por fallas de mercado por lo que los recursos no necesariamente fluyen donde los rendimientos son mayores. B) Por otro lado, la prosperidad y la equidad son complementarias dado que cuando existen altos niveles de desigualdad económica y política, esto conlleva a una institucionalidad y una sociedad que favorece los intereses de los que tienen mayor influencia. La permanencia de estas situaciones a través del tiempo genera lo que se conoce como círculo vicioso de inequidad y pobreza, pues se repiten de una generación a la siguiente. El logro del crecimiento económico inclusivo implica que las políticas públicas deben contribuir a romper esos círculos viciosos de inequidad y pobreza para convertirlos en círculos virtuosos de crecimiento, productividad, equidad y bienestar mediante la incorporación de medidas vinculadas a mejorar la igualdad de oportunidades.

Criterios para diseñar políticas de Crecimiento Inclusivo

20. En general, hay una serie de criterios clave para alcanzar altas tasas de crecimiento económico inclusivo estable y sostenible, que no distorsionen negativamente los incentivos del mercado y que sean consistentes con los principios fundamentales reconocidos internacionalmente: a) Mantener la estabilidad macroeconómica para contribuir al crecimiento económico inclusivo y a un clima de inversiones favorable, incluyendo en especial la disciplina fiscal y la inflación moderada; b) Asegurar un marco regulatorio efectivo que se enfoque en reducir las fallas de mercado, tanto para la inversión privada en los distintos sectores,

como para las instituciones públicas en sus distintas áreas de acción; c) Crear un clima favorable a los negocios principalmente a través de la validación de qué tanto el marco legal como el regulatorio son propicios a la inversión privada; d) Invertir efectiva y eficientemente en capital humano; e) Asegurar la existencia de incentivos pro-pobres al uso de los servicios; f) Asegurar los derechos de propiedad; y g) Apoyar el mejoramiento de la gobernabilidad para el desarrollo.

PROGRESIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN NICARAGUA[1]

21. A pesar de avances importantes en políticas públicas en Nicaragua, se requiere aumentar el impacto de los recursos públicos en el bienestar. Se necesita con urgencia un mayor impacto de los recursos invertidos en el crecimiento y en la reducción de la pobreza. Sin embargo, para mejorar la priorización y la focalización del gasto público es indispensable enfocarse en reducir la fragmentación de las asignaciones presupuestarias, así como en flexibilizar las asignaciones pre-establecidas.

22. El 43 % del gasto del gobierno central en el año 2005 tuvo como destino al gasto social (Gasto Público Social – GPS). El gasto público social incluye las áreas de educación, salud, agua, vivienda y asistencia social, y éstas representan el 11.1% del PIB. Los segmentos más grandes fueron educación— representando 42.4% del GPS – y salud – un 31.0%. El GPS en Nicaragua beneficia casi por igual a los diferentes estratos de la población nicaragüense, mostrando que no es pro-pobre; más del 55% de los gastos relacionados al GPS benefician a gente que es considerada no pobre. Sin embargo, su distribución es mucho menos concentrada entre los no-pobres que la distribución del consumo. Por esta razón, el GPS en Nicaragua no es pro-pobre, pero es progresivo. Este impacto progresivo del GPS genera una reducción de 6 puntos en la desigualdad, medida por el coeficiente Gini del consumo per cápita. En otras palabras, mientras que el Gini antes del GPS es 40.1, un cálculo del Gini considerando este desembolso (y asumiendo una tributación proporcional) está cerca de 34, un 83% de este impacto redistributivo proviene de gastos en educación y salud. Comparado con los no-pobres, los pobres reciben un subsidio implícito mayor para salud y asistencia social, y uno menor para educación y vivienda.

1 Retomado de Banco Mundial (2008).

Implicaciones de Política de la Progresividad del Gasto Público en Nicaragua

23. En Nicaragua, el Gasto Público Social (GPS) del 2005 beneficiaba casi por igual a los diferentes estratos de la población nicaragüense, mostrando que es un gasto pro-no-pobre pero sí progresivo; alrededor del 45 % del GPS beneficia a gente que es pobre. Dado que la distribución del GPS es mucho menos concentrada entre los no-pobres en comparación con la distribución del consumo, el GPS es progresivo.

24. Uno de los principales hallazgos del análisis de progresividad del gasto público es que muchos programas sociales están mal focalizados. El gasto GPS es pro no-pobre progresivo, el 45% favorece a los pobres. Esta es consecuencia de que el gasto público contiene una variedad de programas, algunos focalizados y otros no focalizados. Dentro del grupo de programas considerados, por lo menos la mitad tienen un sesgo que favorece a los no-pobres.

25. Así, la calidad del gasto público está vinculada con la efectividad del proyecto. Esto es su impacto o su habilidad para cambiar el indicador deseado, por el grado de eficiencia o el costo de la intervención utilizada en comparación con intervenciones alternativas; por la priorización de proyectos o su selección en base a la tasa de retorno económico y social más alta; y por la satisfacción de las demandas de los beneficiarios expresadas por la participación ciudadana.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE CRECIMIENTO INCLUSIVO EN NICARAGUA

Sostener la estabilidad macroeconómica e incrementar el crecimiento económico

26. A pesar de que Nicaragua ha avanzado de manera importante desde 1990 en establecer y consolidar la estabilidad macroeconómica, esta área de política continúa siendo un reto para incrementar el crecimiento económico inclusivo en Nicaragua. Si bien los déficits de deuda externa y los déficits fiscales se han reducido a niveles compatibles con tasas de inflación de un dígito, la economía nicaragüense sigue vulnerable a los choques externos que podrían desencadenar serias dificultades. En particular, la economía es vulnerable a los choques de precios, como por ejemplo del petróleo, del café y los principales productos de exportación, dado que Nicaragua no produce petróleo y que la oferta

eléctrica depende principalmente de generación térmica, y dado que el café y los otros tres productos más importantes en la exportación representan el 40% de las exportaciones. Estos dos factores, la matriz energética y la concentración de las exportaciones significan una fuente de vulnerabilidad.

27. En cuanto al crecimiento económico en Nicaragua, y dada la elasticidad o respuesta de la reducción de la pobreza al crecimiento del PIB, la relación de largo plazo indica que por cada punto porcentual de crecimiento económico per cápita, la pobreza se reduce en medio punto porcentual. Esto significa que se requieren altas tasas de crecimiento económico para reducir la pobreza de manera importante. En términos generales, si la pobreza general es 43% en 2010 y se quiere tener como meta reducirla alrededor de la mitad en 10 años, o en 20 puntos porcentuales, esto es 2 puntos porcentuales por año, se requeriría que el crecimiento económico del PIB per cápita se mantuviera en alrededor del 4%.

28. Es importante resaltar que aun cuando las estimaciones del vínculo crecimiento-pobreza en Nicaragua indican que se requerirá un crecimiento económico del PIB sostenido de al menos 6%, una combinación correcta de políticas puede aumentar la efectividad del impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. La recomendación de política para el crecimiento inclusivo en Nicaragua es que la tasa de crecimiento económico sea de al menos 6%, dada una tasa de crecimiento poblacional de alrededor del 2% por año, para reducir la pobreza a la mitad en 10 años.

Mejorar la Progresividad del Gasto Público Social

29. Los hallazgos del análisis de progresividad del gasto público social indican que hay suficiente margen para aumentar significativamente su grado de focalización, ya sea extendiendo la cobertura de programas sociales como educación primaria y salud básica y preventiva que se caracterizan por tener el mayor impacto progresivo, ya sea reasignando presupuesto a programas mejor focalizados, o reorientando la focalización de programas específicos para que beneficien a los más pobres.

30. Las recomendaciones de política para mejorar la progresividad del gasto público en Nicaragua se derivan del examen detallado de la cobertura e incidencia de numerosos servicios públicos donde surgen áreas prioritarias donde focalizar esfuerzos. En particular, los sectores de educación primaria, salud básica, y salud preventiva son fundamentalmente prioritarios. Estos gastos, además de ser pro-pobres, cuentan con el mayor volumen de recursos de todos los programas sociales. Por tanto, la ampliación de la cobertura y la mejora de estos servicios es claramente una política de gasto público pro-pobre y son estos dos sectores, educación primaria y salud primaria, dos herramientas muy efectivas para incrementar la progresividad del gasto público en Nicaragua y reducir la desigualdad.

Apoyar incrementos en la Productividad

31. La necesidad de incrementar la productividad es uno de los temas clave que se destaca en Nicaragua en los esfuerzos para incrementar el crecimiento económico, y para reducir la inequidad y la pobreza. Precisamente la desigualdad de oportunidades se manifiesta en grandes brechas de productividad por productor y por regiones. En la agricultura, los grandes productores muestran niveles de productividad hasta seis veces mayores que los pequeños productores. Las recomendaciones de política para incrementar la productividad de los pobres están directamente vinculadas a la modernización de la agroindustria, principalmente para la exportación, la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, y el mejoramiento de los servicios, en especial el acceso al crédito.

Modernización de la agroindustria y agroexportación

32. La recomendación de política pública es invertir en incentivos que apoyen directamente a los productores para lograr una transición exitosa hacia actividades de mayor valor agregado. La reducción de los costos de transacción es clave para incrementar la competitividad y productividad, mediante infraestructura económica, como la estabilidad macroeconómica y financiera; infraestructura física como los caminos y la electricidad; y la infraestructura de servicios, como los financieros. En cuanto a los incentivos para apoyar la agroindustria, los que han demostrado mayor eficacia, son los fondos de investigación competitivos, la asistencia técnica, los estudios de mercado, y la elaboración de planes de negocios. Asimismo, es importante evitar los controles de precios de insumos y productos finales, y continuar la reducción o nivelación de aranceles, con el fin de que el sector público apoye la competitividad y que los productores puedan ajustar sus patrones de producción a las señales del mercado.

Mejoramiento de los servicios de crédito

33. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo implican mejorar los servicios de crédito, asegurándose que los incentivos existan para ampliar el acceso y reducir el costo de los servicios financieros, y estimular la competencia justa entre los proveedores de servicios similares. El rol del sector público es, por tanto, asegurar que la normativa se adapte a las condiciones en Nicaragua para incluir a una mayor proporción de negocios y hogares rurales medianos y pequeños. Esto permitiría que los proveedores de servicios financieros evaluaran sus actuales políticas de clasificación de los riesgos de crédito y microcréditos, la capacidad de pago de los beneficiarios, y la creación de nuevos productos. Así, la recomendación de política para el sector público es mejorar la fiscalización eficaz y monitoreo de las instituciones que otorgan servicios financieros, apoyando la revisión del marco legal y normativa para adaptarlo a las circunstancias de Nicaragua. Su propósito sería permitir el aprendizaje de experiencias exitosas al traducirlas en directrices institucionales que proporcionen una vía de desarrollo institucional estable a los proveedores de servicios financieros similares.

34. En las actuales circunstancias de la economía y los servicios de crédito en Nicaragua, el rol del sector público y de los donantes no es proveer créditos subsidiados, sino apoyar a las instituciones de crédito y microcrédito mediante mejoras en la normativa, reglamentación, fiscalización, monitoreo y aprendizaje de experiencias exitosas para apoyar su viabilidad comercial y formal.

Mejorar el acceso a la Infraestructura

35. Los niveles de infraestructura en Nicaragua siguen siendo extremadamente bajos en relación a la mayoría de los países de Latinoamérica y de la región centroamericana. Las consecuencias de este atraso son enormes pues restringen significativamente el potencial productivo del país, desde posibilidades de inversiones privadas no realizadas hasta restricciones en el desarrollo humano por las serias carencias de las condiciones mínimas de infraestructura.

36. Las recomendaciones de política de crecimiento inclusivo en cuanto a caminos y puentes implican el incremento de las inversiones ampliando la participación de donantes e inversión privada, para aumentar la productividad y mejorar el bienestar. Aun cuando se ha logrado un avance significativo en caminos y puentes, los negocios y hogares que trabajan en la producción agropecuaria y las familias rurales pobres todavía son los grupos con el más bajo acceso a caminos en el país. Por tanto, la recomendación adicional de política pública de crecimiento inclusivo para caminos y puentes es apoyar el avance y el mantenimiento de la red secundaria que vincula aldeas y fincas con los caminos primarios. En particular están los caminos y puentes en áreas rurales relevantes para la productividad pues incluso los productores nicaragüenses con altos rendimientos por hectárea tienen serios problemas de acceso a los mercados para sus productos por las carencias de infraestructura. Estas deficiencias limitan la comercialización de productos del agro, pero en especial se traducen en graves restricciones al desarrollo de la agroindustria y agroexportación, y por tanto en la competitividad y productividad.

37. Las recomendaciones de política pública en cuanto a puertos indican dos asuntos clave pendientes: primero las deficiencias en la gestión portuaria actual en general; y segundo la carencia de un puerto de aguas profundas en la Costa Atlántica conjuntamente con el estado actual de la infraestructura de acceso a esta zona del país. Estos temas implican serias desventajas al desarrollo de las exportaciones nicaragüenses hacia los mercados europeos y hacia la costa este de los Estados Unidos, con claras implicaciones en la disminución de la competitividad de los productos de Nicaragua en esos mercados.

Agua y saneamiento

38. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo para agua y saneamiento implican afrontar los serios desafíos de cobertura y precios. Se requiere asegurar niveles adecuados de inversión; por tanto, son necesarios esquemas de financiamiento apropiados y políticas de participación para que los servicios puedan ser financieramente sostenibles en el largo plazo. Dado los crecientes costos marginales, se necesitan inversiones sustanciales en infraestructura, donde la gran mayoría de los pobres viven sin acceso a agua segura y saneamiento, especialmente en las regiones Atlántico y Central/Norte.

39. En áreas urbanas, las recomendaciones de política de crecimiento inclusivo están vinculadas a las tareas urgentes de asegurar la provisión de agua, afrontar el tema de los altos costos para los pobres y de

restituir la confianza de los clientes. En el corto plazo siguen siendo necesarias inversiones sustanciales para mejorar la calidad del servicio a fin de reducir significativamente las carencias en la provisión de agua en algunas áreas. Desde el sector público es fundamental evitar que las inversiones se conviertan de facto en subsidios de consumo a perpetuidad. Dado que se requieren inversiones sustanciales para mejorar el servicio, tanto para ampliar la red como para darle mantenimiento, es necesario contar con un plan de ajuste gradual de tarifas con proyecciones de entrega de servicios y con una orientación pro-pobre para los hogares urbanos pobres. Cualquier ajuste de tarifas necesita ser sostenible. Los préstamos y donaciones deben estar ligados a resultados medibles en términos de mejoramiento del servicio, cobertura, e indicadores clave de gerencia y eficiencia técnica. Asimismo, se necesita dedicar fondos para la expansión del sistema de alcantarillado urbano, en particular en áreas peri-urbanas, y para infraestructura de tratamiento de aguas servidas en las ciudades más grandes.

40. En áreas rurales, la recomendación de política es que las inversiones en infraestructura de agua deben estar acompañadas de estrategias de descentralización para incrementar las responsabilidades de las municipalidades y de una efectiva construcción de capacidades locales para fortalecer las habilidades de las comunidades. Estos cambios en áreas rurales apoyarían incrementos en la productividad y beneficiarían grandemente a los grupos de población pobre y de extrema pobreza.

Energía

41. Las recomendaciones de política para ampliar la cobertura eléctrica implican enfrentar dos retos fundamentales para lograr la expansión de las redes de energía eléctrica. Estos retos son las dos principales causas de la falta de sostenibilidad del sistema: por un lado, la alta dependencia del petróleo como fuente principal de energía del país; y por otro, las altas tasas de robo de electricidad. La alta dependencia del petróleo como fuente principal de energía en el país requiere de manera urgente la diversificación de las fuentes de energía. El robo de electricidad llega a ser del 15 al 20 % de la energía eléctrica transmitida, y los infractores no se encuentran entre los más pobres, lo cual se traduce en pérdidas insostenibles de ingresos, esto sin contabilizar las pérdidas de eficiencia del sistema por los problemas de calidad de las redes.

Invertir en Capital Humano

Educación

42. La desigualdad de oportunidades en educación es abismal en Nicaragua. Existen desigualdades sustanciales en el acceso y calidad de la educación pre-escolar, primaria, secundaria y post secundaria, entre familias más ricas y más pobres, entre áreas urbanas y rurales, y entre regiones.

43. La recomendación de política pública de crecimiento inclusivo para el sistema educativo en Nicaragua es enfrentar los serios desafíos que requieren incrementar la eficiencia de las inversiones en el sub-sector clave de educación básica (primaria y secundaria), así como implementar acciones esenciales, para concentrar las inversiones en aumentar el acceso y permanencia en las escuelas, y el mejoramiento de la calidad de la educación (reduciendo las tasas de deserción y repetición, y mejorando la calidad de la enseñanza). Se necesita, por tanto, un enfoque más comprensivo de la educación básica que incorpore primaria y secundaria para construir un sistema educacional sustentable en el mediano y largo plazo.

44. Para ampliar la igualdad de oportunidades en el acceso a empleo entre los jóvenes, la recomendación de política es la urgente necesidad de la alfabetización, así como programas para completar primaria, completar secundaria y acceder a capacitación técnica. Estos programas continúan siendo un desafío y una necesidad para Nicaragua ya que son clave para incrementar las posibilidades de que los jóvenes se integren al mercado de trabajo.

Salud

45. La desigualdad de oportunidad en el acceso, uso y financiamiento de los servicios públicos de salud en Nicaragua es tal que, incluso los servicios gratuitos como las vacunaciones y salud reproductiva, tienden a favorecer más a los hogares menos pobres que a los más pobres. Aun cuando los servicios de salud básica son prioridad en la política pública, una alta proporción de los gastos en salud en Nicaragua son cubiertos por las mismas personas, incluso entre los más pobres.

46. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo para el gasto en salud implican enfrentar sus ineficiencias para poder mejorar notablemente los resultados de salud de los pobres, incluyendo:

focalizar los recursos públicos de atención de salud en intervenciones en salud primaria, prevención y promoción de la salud; utilizar un presupuesto basado en resultados en salud básica, revertiendo el proceso de asignación que ha favorecido a las áreas metropolitanas y a la atención hospitalaria; revertir los patrones históricos de distribución de los recursos humanos, que ha significado pocos trabajadores de la salud para las áreas rurales pobres; y, reducir el desequilibrio de los recursos humanos, disminuyendo la sobre-dependencia de médicos y aumentando la dotación de enfermeras y personal auxiliar, con un foco especial en la atención primaria en salud.

Nutrición

47. Las recomendaciones de política de crecimiento inclusivo para la mayoría de los programas de desnutrición es incrementar su efectividad a corto plazo mediante el uso de enfoques integrados para tratar simultáneamente más de uno de los factores inmediatos y fundamentales asociados con la desnutrición. En Nicaragua, es importante apoyar programas multi-sectoriales que se concentren en la prevención y se dirijan al grupo de edad de mayor riesgo de desnutrición crónica, comenzando antes del nacimiento y continuando hasta el segundo año de vida del niño. Este enfoque integrado debe concentrarse en varios factores que ocurren a nivel del niño/familia y de la comunidad, y que no sólo incluyen el acceso insuficiente a alimentos, sino también incorpora los otros tres factores fuertemente vinculados a la desnutrición: las prácticas inadecuadas de cuidado maternal e infantil (acciones o conductas que transformen el alimento disponible en un buen crecimiento y desarrollo infantil) frecuentemente relacionadas con bajo conocimiento/educación; el bajo acceso a los servicios de agua/saneamiento; y las carencias en la atención de la salud básica.

A. Crecimiento Inclusivo

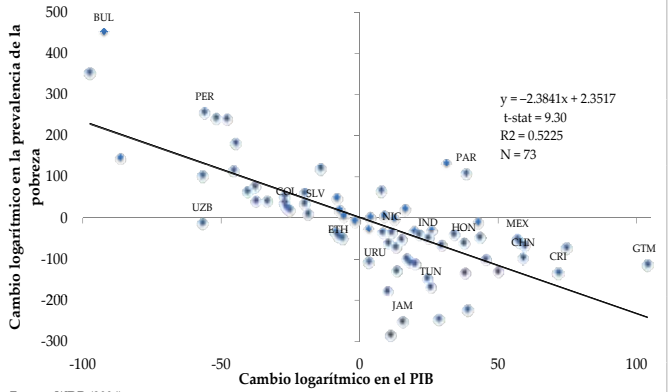
48. En esta sección se define el concepto de crecimiento inclusivo, y se analiza porque la desigualdad y la pobreza son relevantes para el crecimiento. Asimismo, se presentan conceptos teóricos e indicadores, como la desigualdad de oportunidades y la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico, que se utilizan a lo largo del estudio. Finalmente se presentan ejemplos a nivel mundial y regional para facilitar la conceptualización y establecer un marco global de la situación de crecimiento inclusivo en otros países.

A.1 ¿Porque la Pobreza y la Desigualdad son relevantes para el Crecimiento?

49. El crecimiento es inclusivo cuando permite a los pobres participar activamente y beneficiarse de manera significativa de la actividad económica[1]. Este concepto difiere sustancialmente del desarrollo tipo "trickle-down." En los años 1950s y 1960s el concepto de "trickle-down" dominaba el pensamiento del desarrollo económico, e implicaba que el crecimiento económico hacía que el bienestar simplemente se difundiera verticalmente y por sí mismo de los ricos a los pobres. El crecimiento inclusivo tiene como resultado que la gran mayoría de las personas no carezca de sus necesidades básicas y mínimas. Por ejemplo, todas las personas deben estar adecuadamente alimentadas, los niños no deben morir de desnutrición prematuramente, y las personas deben tener una vida satisfactoria y larga.

50. La experiencia de los países revela que el crecimiento económico generalmente favorece a todos los individuos, incluyendo a los pobres, siempre y cuando la desigualdad se mantenga constante o disminuya. Por tanto, el crecimiento económico casi siempre es inclusivo. Sin embargo, la magnitud de la reducción de la pobreza está estrechamente vinculada a la tasa de crecimiento y a los cambios en la desigualdad, y por tanto, a la combinación de políticas implementadas. Cuando la inequidad en la distribución de los ingresos se reduce, la disminución de la pobreza puede llegar a ser hasta de un 10% por año. En contraste, si la inequidad se mantiene constante o se incrementa, la reducción de la pobreza puede solo ser de uno por ciento por año[2]. Por tanto, para que el crecimiento económico sea inclusivo, es fundamental que la selección de políticas públicas tome en cuenta la distribución geográfica de los pobres, el patrón de crecimiento sectorial, y la concentración de los pobres en cuanto al uso de servicios públicos. Por ejemplo, si los pobres se concentran en áreas rurales, se dedican a la agricultura y son usuarios de servicios básicos, la selección de políticas públicas que focalizan estos aspectos va necesariamente a incrementar el impacto inclusivo del crecimiento económico[3].

Gráfico 1: Relación pobreza- ingresos.



Fuente: WDR (2006).

51. La experiencia de los países indica que el crecimiento inclusivo amplía las oportunidades productivas y mejora la calidad de las instituciones. Los hallazgos empíricos reconocen ampliamente, que altas tasas de crecimiento son óptimas para una reducción sustancial de la pobreza, ya que reducciones concurrentes en la inequidad son poco frecuentes[4]. El crecimiento económico alto, por tanto, incrementa los niveles de ingreso y de consumo de las personas en un país y es el factor clave para reducir la pobreza[5]. Esta relación inversa entre crecimiento y pobreza es evidente en el Gráfico 1 para un número sustancial de países.

52. Sin embargo, la reducción de la pobreza en periodos de crecimiento también tiene una relación inversa con el nivel de desigualdad de un país; a menor desigualdad mayor reducción en la pobreza y asimismo a mayor desigualdad menor reducción en la pobreza. Si la desigualdad disminuye, el crecimiento es más efectivo en reducir la pobreza; en contraste, si la desigualdad se mantiene igual o se incrementa, el crecimiento está vinculado con una insuficiente reducción en la pobreza. Por tanto, que tanto la pobreza cambia en un país con respecto al crecimiento está vinculado al nivel de desigualdad como se observa en la Gráfico 2.

1 Kakwani and Pernia (2000).

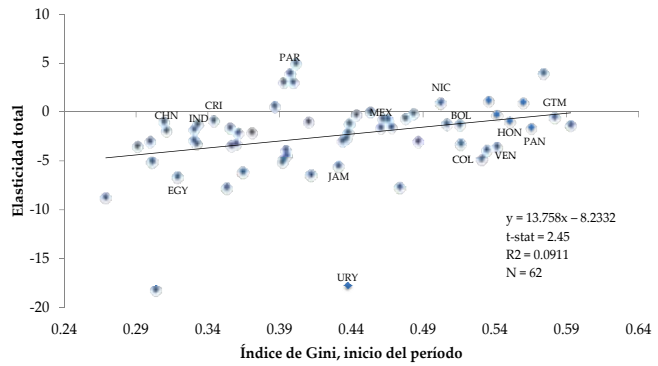
2 Ravallion (2004).

3 Ambas variables están expresadas como el cambio en el logaritmo. El PIB está medido por el consumo.

4 WDR (2006).

5 Dollar and Kraay (2002).

Gráfico 2: Elasticidad crecimiento-pobreza vs. Gini



Fuente: WDR (2006).

53. Esta evidencia empírica demuestra que los países con alta desigualdad o cuya nivel de desigualdad no disminuye se caracterizan por experimentar un círculo vicioso a nivel económico y social de bajo crecimiento, bajas capacidades de capital humano y baja reducción de la pobreza[6]. Asimismo, la pobreza y la inequidad se manifiestan como un círculo vicioso a nivel individual. La inversión pública y privada que apoya el desarrollo humano e institucional, conjuntamente con las oportunidades productivas son la clave para romper esos círculos viciosos y convertirlos en círculos virtuosos de crecimiento y potencial humano. Es esencial notar que no todo crecimiento es igual. Las políticas y programas populistas que incrementan el consumo en el corto plazo no apoyan el rompimiento sino que perpetúan esos círculos viciosos pues no cambian de manera sostenible las necesidades básicas de las personas ni tampoco apoyan la creación de actividades productivas remuneradas.

54. Por tanto, la experiencia de los países indica que para que el crecimiento económico sea inclusivo se requiere una combinación de altas tasas de crecimiento económico, un patrón de políticas geográficas y sectoriales de crecimiento inclusivo, y la reducción de inequidades a través de la política pública. Esta combinación de factores permite a los pobres participar en las oportunidades generadas por una economía en crecimiento.

55. El logro del bienestar de la sociedad requiere que los gobiernos apoyen una estrategia para reducir la pobreza. La promoción del crecimiento inclusivo requiere de políticas de gobierno que deliberadamente favorezcan el incremento del nivel de bienestar de los pobres. Por ejemplo, a través del apoyo de la educación y la salud básicas se reduce sustancialmente la brecha entre los que están en la parte más baja de la distribución de la curva del consumo con respecto a los que están en la parte más alta, por tanto, reduciendo la desigualdad. El crecimiento económico inclusivo necesita dedicar recursos públicos que apoyen el logro de la satisfacción de las necesidades básicas, y asimismo, incorporar incentivos a la actividad económica y mejorar el clima de inversiones incluyendo el funcionamiento de las instituciones, entre ellas los entes reguladores.

56. La consecuencia, por así decirlo, de la pobreza y de la inequidad a corto, mediano y largo plazo en la vida de las personas, es un potencial productivo perdido para un país[7]. Las carencias en las necesidades básicas y mínimas, y la falta de oportunidades provocan como consecuencia que las personas no puedan llegar a su potencial como individuos ni física, ni mental, ni emocionalmente, y por tanto son talentos que no se desarrollan y no se remuneran. Asimismo, prevalecen fuertes desincentivos al esfuerzo, pues una característica de los países pobres es que la remuneración está poco vinculada al talento y al esfuerzo[8]. Adicionalmente, estos países enfrentan comúnmente imperfecciones en los mercados de capital humano, de capital productivo, de tierra, etc., las cuales se traducen en una asignación ineficiente de recursos. También, por otro lado, los países en estas circunstancias, tienen insuficiente desarrollo institucional y por tanto sus instituciones económicas y políticas tienden a ser ineficaces e ineficientes. Dado que las instituciones determinan los incentivos y restricciones a los individuos, y proveen el contexto al funcionamiento de los mercados, su rol es fundamental. Por tanto, la pérdida global para un país de todos estos factores es un crecimiento mediocre. Estos hallazgos explican por qué la pobreza y la desigualdad son a la vez causa y efecto del crecimiento, retroalimentándose mutuamente. El crecimiento económico casi siempre reduce la pobreza y frecuentemente la desigualdad, y asimismo, la falta de reducción en la pobreza y la desigualdad restringen el crecimiento[9].

6 Ravallion (2004).

7 WDR (2006).

8 Ibídem.

9 Ravallion (2004).

A.2 ¿Cómo la Pobreza y la Desigualdad se vinculan al Crecimiento?

57. El crecimiento inclusivo casi siempre reduce la pobreza, siempre y cuando la desigualdad permanezca inalterada o se reduzca. Para estimar los niveles de pobreza de un país el indicador más comúnmente utilizado es el porcentaje (o conteo) de pobres con respecto a la población total que tiene un consumo per cápita por debajo de un monto monetario definido. Para el análisis de pobreza, comúnmente se definen tres, o mejor aún cuatro, grupos de acuerdo a su nivel de consumo: pobres extremos (porcentaje de individuos por debajo de la línea de pobreza extrema), pobres generales (porcentaje de individuos por debajo de la línea de pobreza general, incluye pobres extremos), pobres no-extremos (porcentaje de individuos arriba de la línea de pobreza extrema y por debajo de la línea de pobreza general, excluye por tanto a los pobres extremos) y no-pobres (porcentaje de individuos por encima de la línea de pobreza general).

58. La pobreza extrema se define simplemente por el porcentaje de individuos por debajo del valor monetario si asignaran el total de su consumo a alimentos para lograr obtener el mínimo requerimiento calórico de alrededor de 2,200 Kcal/día. Dado que los individuos no pueden dedicar todo su consumo exclusivamente a alimentos, los pobres extremos se caracterizan por carecer de las mínimas necesidades básicas y los individuos se ven forzados a tomar la decisión de no satisfacer los mínimos requerimientos calóricos o satisfacerlos con una dieta que les proporcione las calorías más baratas (alta en carbohidratos), a costa de una adecuada nutrición en el presente y consecuencias de enfermedades crónicas en el futuro. La pobreza general se define por el porcentaje de individuos cuyo consumo es menor que la suma del valor monetario establecido para la pobreza extrema más un monto dedicado al consumo de bienes no alimenticios de acuerdo a la idiosincrasia de cada país[10].

59. En cuanto a la desigualdad comúnmente se utiliza el índice de Gini[11]. La curva Lorenz, asociada con este índice, nos dice qué porcentaje de población tiene un porcentaje significativo de los ingresos. Por ejemplo, en Chile, un país con un índice de Gini del 51, resulta que el 20% de la gente más rica tiene el 61% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre tiene el 3.3%. Este índice es muy útil para comparar de manera estática distintos países, y de manera dinámica la evolución de la desigualdad a través del tiempo para el mismo país.

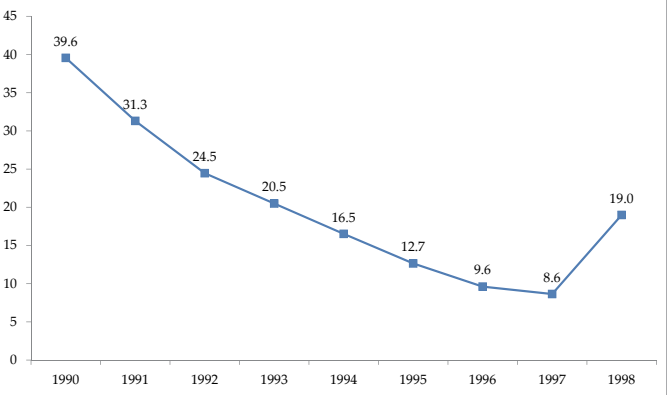
60. Si avanzamos en el concepto de desigualdad para fines del diseño de estrategias de reducción de pobreza es importante definir, por oposición, qué es lo que se entiende por equidad. La equidad se puede definir por dos conceptos básicos, de manera estática, por las posibilidades que los individuos de un país tienen de acceder a las oportunidades, y de manera dinámica, por las políticas de gobierno para mejorar el acceso a esas oportunidades[12]. Primero, el concepto de igualdad de oportunidades significa que los logros que una persona obtiene en su sociedad deben estar determinados primeramente por sus talentos y esfuerzos, en contraposición a estar predeterminados por circunstancias sociales, tales como raza, género, nivel socioeconómico, situación familiar, o país de nacimiento. Segundo, la equidad implica que los gobiernos tengan como principio que sus políticas mejoren el acceso de la gran mayoría de los individuos a las oportunidades generadas por los resultados económicos y sociales. El progreso de resultados económicos que apoya avances en el acceso a oportunidades implica mayores tasas de crecimiento económico, ampliación en ocupación productiva remunerada, mejoramiento del clima de negocios, ampliación de inversiones productivas, incremento de exportaciones de mayor valor agregado, etc. Mientras que el progreso de los resultados sociales que apoya avances en el acceso a oportunidades implica ampliación en la población que satisface sus necesidades de consumo básicas, ampliación de cobertura y calidad de los servicios públicos de infraestructura básica, ampliación de cobertura y calidad de los servicios públicos para el desarrollo humano en educación, salud, nutrición, etc.

10 El óptimo es buscar en la curva de la distribución del consumo aquel punto donde se da un cambio de pendiente.

11 El índice de Gini se encuentra entre 0 y 100, en donde 0 es la equidad perfecta (todos tienen los mismos ingresos) y 100 es la desigualdad perfecta (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

12 WDR (2006).

Gráfico 3: Corea, prevalencia de la pobreza,
Porcentaje.



Fuente: Kakwani y Pernia (2000).

61. La relación entre crecimiento económico y pobreza es casi siempre inversa, a mayor crecimiento económico mayor reducción de la pobreza, siempre y cuando la desigualdad se mantenga constante o mejore[13]. La relación entre crecimiento y pobreza se puede cuantificar como una tasa de relación o porcentaje utilizando el concepto de elasticidad pobreza-crecimiento[14]. En otras palabras, se evalúa cuánto cambia la pobreza con respecto a los cambios observados en el crecimiento económico. Esto se puede calcular examinando los cambios en ambos indicadores en dos puntos en el tiempo, y estimando el cambio porcentual anual en la pobreza dividido por el cambio porcentual (o tasa de crecimiento) del PIB per cápita. Este indicador, la elasticidad pobreza-crecimiento, nos permite identificar cuánto se reduce la pobreza en porcentaje para un país específico cuando el crecimiento anual del PIB per cápita cambia en un uno por ciento. Este indicador se utiliza también para hacer predicciones de cuál es la tasa de crecimiento económico necesario para reducir la pobreza a un nivel deseado.

62. El crecimiento económico es inclusivo cuando la elasticidad pobreza-crecimiento es negativa, ya que un aumento en el PIB per cápita se asocia casi siempre con una disminución de la pobreza. Para lograr los mejores resultados en términos de reducción de la de pobreza, el crecimiento económico inclusivo necesita alcanzar altas tasas y una reducción en la desigualdad. Corea es un país que ha experimentado dicho escenario (ver Gráfico 3 y Cuadro 1)[15]. La pobreza se redujo de 39.6% en 1990 a 8.6% en 1997, con una tasa promedio de crecimiento económico del 6.2% para esos años[16].

Cuadro 1: Corea - Crecimiento del PIB per cápita, pobreza y elasticidad pobreza-crecimiento
Porcentaje

Año	PIB per cápita (tasa de crecimiento)	Pobreza (por ciento)	Elasticidad pobreza-crecimiento
1990	-	39.6	
1991	10.1	31.3	-2.3
1992	4.1	24.5	-6.1
1993	5.0	20.5	-3.6
1994	7.5	16.5	-2.9
1995	8.5	12.7	-3.1
1996	6.0	9.6	-4.6
1997	1.8	8.6	-6.0
1998	-6.9	19.0	11.5

Fuente: Kakwani y Pernia (2000).

63. La evidencia empírica demuestra que si la desigualdad disminuye, entonces la pobreza disminuye aún más durante esos periodos en que el crecimiento es considerable. Esto puede ser observado por las Curvas de Incidencia al Crecimiento (CIC). Una CIC es un diagrama del cambio anual en la tasa de crecimiento del consumo per cápita para cada decil o incluso percentil. Esto se ilustra en los Gráficos 4 y 5 para los casos de Túnez (1980-2000) y Senegal (1994-2001). El crecimiento de los ingresos en ambos países alcanzó casi 2.5%. Sin embargo, en Túnez la distribución de ese crecimiento fue más favorable a los pobres, lo cual se muestra porque el lado izquierdo de la curva está por encima del crecimiento promedio de los ingresos, y por tanto el índice de pobreza disminuyó en dos-tercios, del 30 al 10%. En contraste, en Senegal, donde el crecimiento fue menos favorable para los pobres que para los no-pobres, la pobreza se redujo en menos de una sexta parte, del 68 al 57%. Esta evidencia indica que para el crecimiento inclusivo es relevante tanto al ritmo - la tasa de crecimiento económico - como el patrón de crecimiento, o en otras palabras, la distribución de dicho crecimiento.

13 Ravallion (2004).

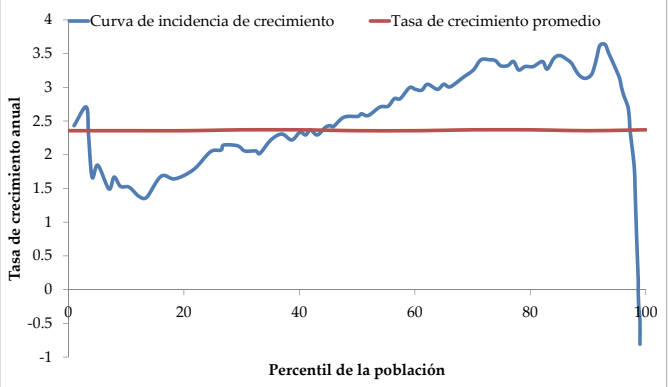
14 Kakwani y Pernia (2000). Ver su apéndice.

15 Kakwani y Pernia (2000).

16 Esta rápida caída se revirtió durante una crisis económica, y la pobreza subió a 19% en 1998, debido a que los pobres fueron los más afectados, pero aún así la pobreza no regresó a los niveles de 1990 de cerca del 40%.

Gráfico 4: Senegal - Curva de Incidencia de Crecimiento

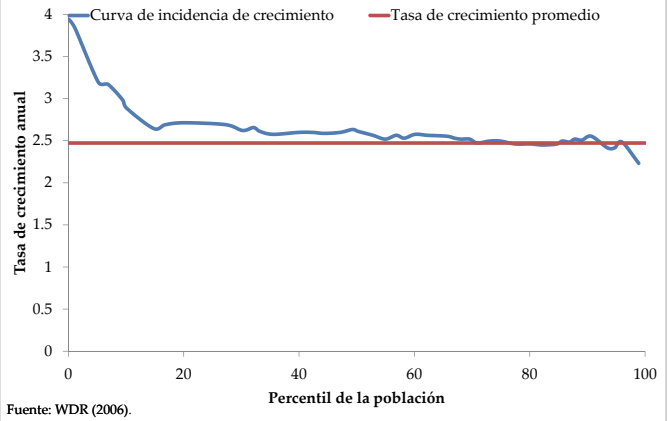
Porcentaje



Fuente: WDR (2006).

Gráfico 5: Túnez - Curva de Incidencia de Crecimiento

Porcentaje



Fuente: WDR (2006).

64. Por tanto, la tarea vital de los países en desarrollo es lograr una estrategia de crecimiento inclusivo mediante la elección más efectiva y eficiente del conjunto de políticas y programas que tiendan a mejorar sustancialmente los resultados económicos y sociales, y a ampliar, o equiparar, las oportunidades para todos.

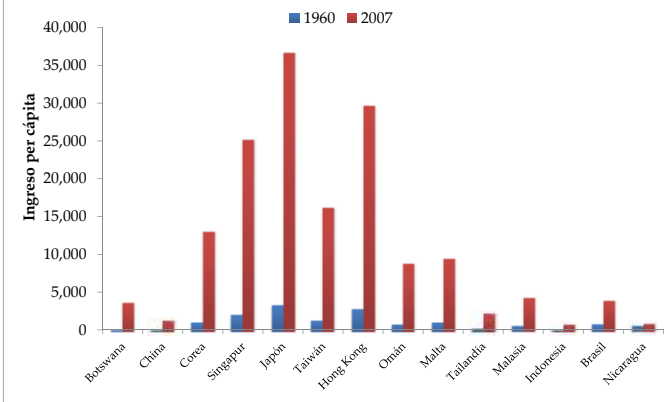
A.3 ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de Crecimiento Inclusivo en otros países?

65. La experiencia de los países muestra que altas tasas de crecimiento logran reducir la pobreza más rápidamente que cuando el crecimiento es más lento. En estas experiencias también es evidente, que países con altos niveles de desigualdad o que no experimentan reducciones en la desigualdad, hacen más difícil la reducción de la pobreza.

66. La experiencia de los países indica, como se analizó para Túnez y Senegal en la sección A.2, que el crecimiento inclusivo se refiere tanto a la tasa de crecimiento económico como al patrón de crecimiento. Se reconoce ampliamente, como se mencionó anteriormente, que altas tasas de crecimiento son indispensables para una reducción sustancial de la pobreza[17], sin embargo, para que el crecimiento inclusivo sea sostenible en el largo plazo el patrón de crecimiento tiene que ser amplio incorporando a la gran mayoría los sectores económicos, y asimismo, incorporando a la mayoría de la fuerza laboral[18]. Existe un amplio acuerdo en cuanto a las políticas claves para el crecimiento inclusivo, no obstante, la experiencia ha demostrado que cada país tiene características especificas y que no existe un plan único, sino que es esencial definir y priorizar dichas políticas para lograr el crecimiento inclusivo, adecuándose a las necesidades de cada país[19].

Gráfico 6: Nicaragua y países exitosos en crecimiento económico

US$



Fuente: The Growth Report (2008).

Cuadro2: Nicaragua y países exitosos en crecimiento económico

	1960	2007	%
Botswana	210	3800	1,710
Brasil	960	4000	317
China	105	1400	1,233
Hong Kong	3100	29900	865
Indonesia	200	900	350
Japón	3500	36900	1,031
Corea	1100	13200	1,100
Malasia	790	4400	457
Malta	1100	9600	773
Omán	950	9000	847
Singapúr	2200	25400	1,055
Taiwán	1500	16400	993
Tailandia	330	2400	627
Nicaragua	685	1025	50

Fuente: The Growth Report (2008).

17 WDR 2006.

18 World Bank. Inclusive Growth Group.

19 ODI Briefing Paper. January 2008.

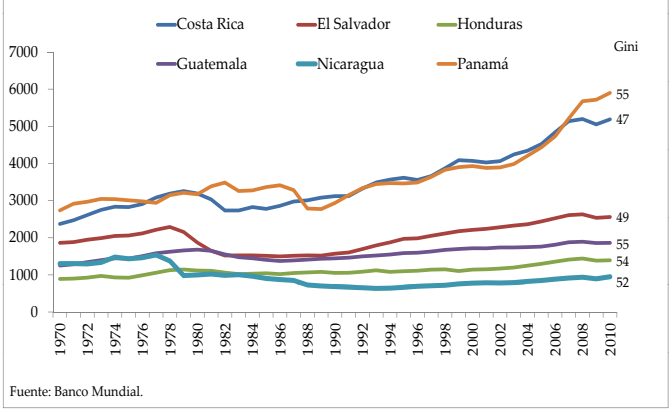
67. A nivel mundial ha habido países muy exitosos que han logrado avances muy significativos en crecimiento económico con bienestar. En el periodo que va de 1960 a 2007 (ver Gráfico 6), casi 50 años, los países más exitosos en incrementar su ingreso per cápita han sido: Botsuana, Brasil, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwán y Tailandia. Entre estos los más exitosos han sido Botsuana que ha multiplicado su ingreso per cápita en 17 veces, China en 12 veces, Japón en 10 veces, Corea en 11 veces y Singapur en 10 veces. En el caso de Nicaragua en ese mismo periodo, el ingreso per cápita solo se ha duplicado, esto es multiplicado por 2 veces.

68. Las lecciones aprendidas de los países exitosos son: a) mantuvieron estabilidad macroeconómica; b) tuvieron altas tasas de inversión y de ahorro; c) se integraron a la economía mundial a través del comercio internacional; d) dejaron que los mercados asignaran los recursos; y, e) tuvieron gobiernos comprometidos con el crecimiento económico, con credibilidad y capaces de implementar una agenda económica.

69. En el caso de Centroamérica solamente ha habido dos países que han logrado avances importantes en el crecimiento económico (ver Gráfico 7). Panamá y Costa Rica han observado tasas de crecimiento económico sustancial. Estos países han duplicado su producto interno bruto per cápita de 1970 al 2008. En cuanto a la equidad, sin embargo, hay diferencias importantes. El índice de desigualdad (Gini) es más alto que el promedio de Latinoamérica en Panamá (55) mientras que en Costa es más bajo que el promedio (47).

Gráfico 7: Centroamérica - PIB per cápita

US$ constantes



Fuente: Banco Mundial.

70. Las lecciones aprendidas de Panamá y Costa Rica son muy similares a aquellas a nivel mundial pero con particularidades regionales: a) mantuvieron estabilidad macroeconómica; b) otorgaron incentivos a la inversión y comercio internacional; c) tuvieron señales claras de mercado y alta inversión; d) tuvieron gobiernos comprometidos con una agenda de crecimiento económico; e) Costa Rica invirtió fuertemente en capital humano (educación y salud) lo cual ayudó enormemente a la equidad, sin embargo, sus políticas públicas que restringen la entrada del sector privado a ciertos sectores (i.e. telefonía celular) se convierten en señales restrictivas importantes al clima de negocios; y, f) Panamá tiene rezagos en capital humano y grupos pobres relativamente aislados lo cual ha mantenido altos niveles de desigualdad y ha restringido las oportunidades para un segmento importante de la sociedad. En contraste, sus políticas públicas al sector privado han sido favorables y han apoyado altas tasas de crecimiento.

B. Crecimiento, Desigualdad y Pobreza en Nicaragua

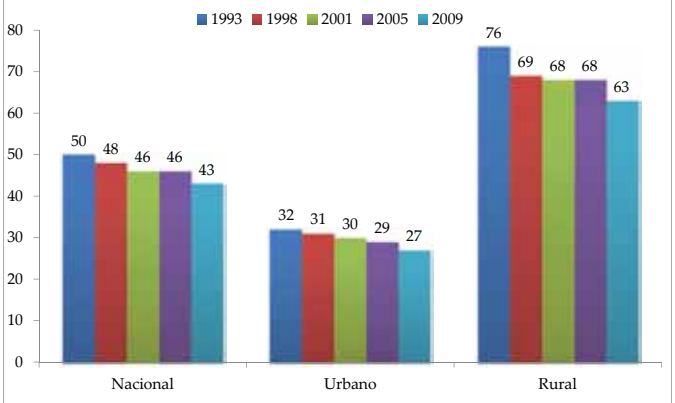
1. En esta sección se detallan las diferentes dimensiones del crecimiento, la desigualdad y la pobreza en Nicaragua. Se presentan indicadores desagregados de la prevalencia e intensidad de la pobreza, y la desigualdad, evaluando su desempeño en diferentes periodos (1993, 1998, 2001, 2005, 2009). Se establece el vínculo entre crecimiento económico y su impacto en la reducción de la pobreza contestando a la pregunta de si el crecimiento en Nicaragua ha sido inclusivo en estos diferentes periodos. Para ello se hace uso de los conceptos de la elasticidad de la pobreza al crecimiento, y las curvas de incidencia del crecimiento. Se incluye un análisis de los factores vinculados a la evolución del crecimiento, la desigualdad y la pobreza en Nicaragua. Finalmente, se analiza la relación entre desempeño económico y progreso social mediante el análisis de las perspectivas para lograr avances.

B.1 ¿Cuál es la Evolución de la Pobreza y la Desigualdad en Nicaragua?

2. En Nicaragua, durante esta última década, se ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, después de la superación de las políticas de estabilización adoptadas a principios de los años 1990. Sin embargo, y a pesar de un ambiente económico más favorable, el porcentaje de nicaragüenses que siguen viviendo en la pobreza no ha disminuido de manera importante, según las estimaciones que utilizan las líneas de pobreza general y extrema basadas en el consumo de los hogares reportado en las encuestas nacionales de medición de nivel de vida[20].

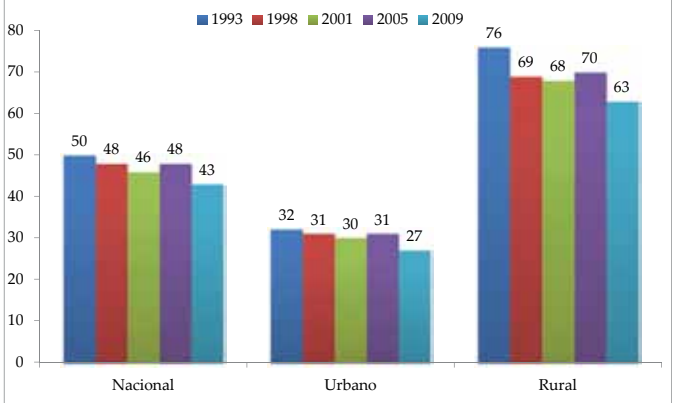
3. A pesar de que la pobreza general ha disminuido en el largo plazo del 50% de la población en 1993 al 43% en 2009, en términos comparativos con otros países, por ejemplo Corea (ver Cuadro 1), estos cambios son relativamente modestos para un periodo de 17 años. En el corto plazo, los cambios recientes continúan siendo leves (Gráficos 8 y 9), la tasa de 50% en 1993 es todavía muy similar al 43% observado en el 2009 y la tendencia de largo plazo no cambia utilizando ya sea las cifras para el 2005 del Informe del Banco Mundial (2008) o las cifras del INIDE; esto es, la pobreza general sigue siendo alta y ha disminuido lentamente[21].

Gráfico 8*a*: Pobreza General
(% debajo de la línea)



Fuente: 1993-2005, Banco Mundial (2008), 2009, INIDE (2011).

Gráfico 8*b*: Pobreza General
(% debajo de la línea)



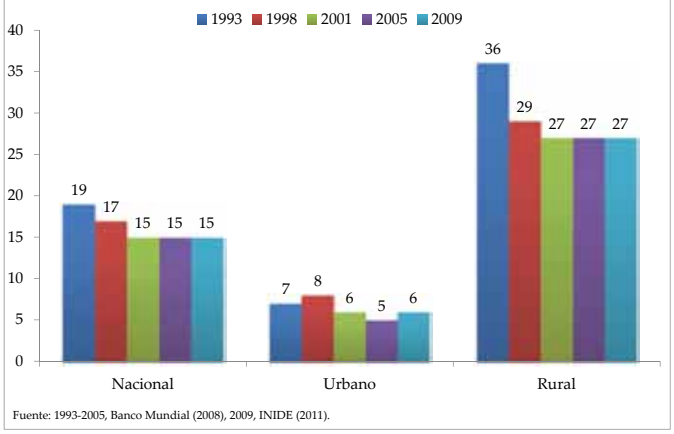
Fuente: 1993-2001, Banco Mundial (2008), 2005-2009, INIDE (2011).

20 Es importante notar que la metodología utilizada para hacer comparaciones de pobreza a través del tiempo publicada en el Informe de Pobreza del Banco Mundial (2008) para los años 1993, 1998, 2001 y 2005 es consistentes y técnicamente válida pues asegura que el nivel de bienestar asociado con las líneas de pobreza en distintos años se mantiene constante; esto se explica en detalle en el Anexo C de dicho Informe. Como resultado, puede establecerse si la pobreza es mayor o menor contrastando cifras interanuales y también cifras periódicas. En este Estudio también se incluyen las cifras INIDE (2011) del año 2005 para efectos comparativos, lo cual muestra que la tendencia de largo plazo no cambia; esto es, la pobreza general sigue siendo alta y la pobreza extrema se ha estancado.

21 El Gráfico 8 utiliza cifras EMNV (2005) del Informe del Banco Mundial (2008) y el Gráfico 9 cifras EMNV (2005) del INIDE (Mayo 2011).

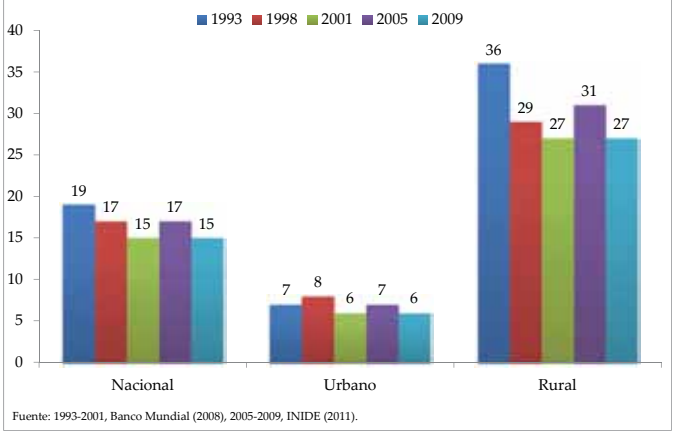
4. En las áreas rurales, sí ha habido algún progreso. En el largo plazo la reducción en la pobreza rural general entre 1993 y 2009 es del 76 al 63%, menos de un punto porcentual por año. En el corto plazo del 2005 al 2009, la pobreza rural general ha sido el indicador que ha tenido cambios, pasando del 68 al 63%. Incluso así, esta disminución continúa siendo insuficiente, en solo un punto porcentual anual. En Nicaragua, como en muchos países pobres, la pobreza es mayormente rural. El 65% de todos los pobres del país viven en áreas rurales y 80% de los de extrema pobreza. La dispersión poblacional, las dificultades de acceso por escasa infraestructura y las pocas oportunidades económicas hacen difícil en Nicaragua la reducción de la pobreza rural general y extrema.

Gráfico 9*a*: Pobreza Extrema
(% debajo de la línea)



Fuente: 1993-2005, Banco Mundial (2008), 2009, INIDE (2011).

Gráfico 9*b*: Pobreza Extrema
(% debajo de la línea)



Fuente: 1993-2001, Banco Mundial (2008), 2005-2009, INIDE (2011).

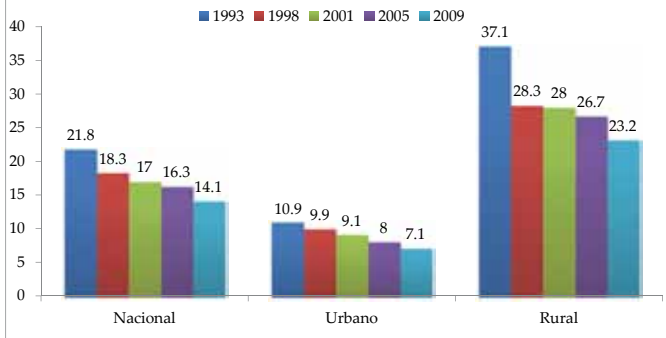
5. En cuanto a la pobreza extrema, es importante resaltar que este indicador había estado mostrando cambios importantes entre 1993 al 2001 en todas las áreas, sin embargo este progreso se ha estancado desde el 2001 al 2005 y al 2009, y la tendencia de largo plazo no cambia utilizando ya sea las cifras para el 2005 del Informe del Banco Mundial (2008) o las cifras del INIDE. La proporción de nicaragüenses que viven en la extrema pobreza, bajó del 19% en 1993 al 17% en 1998, al 15% en 2001 y ahí se ha estancado tanto para 2005 como 2009 (Gráfico 10)[22]. En el pasado estos cambios significaron una caída del 40% en la tasa de extrema pobreza, comparado con una reducción del 8% en la tasa de pobreza general. Así, la mayor parte de la disminución ocurrió antes del 2001. Desde entonces el nivel de pobreza extrema ha permanecido estancado tanto a nivel nacional como en áreas urbanas y rurales[23].

6. El avance reciente de los indicadores del conteo de la pobreza general y la pobreza extrema (Gráficos 8-11) en el corto plazo, del 2001 a 2009, es insuficiente para explicar lo que ha sucedido con el bienestar en Nicaragua. Estos dos grupos, pobres generales y pobres extremos, muestran avances distintos. Para complementar el análisis es necesario mirar el avance de la brecha de pobreza (que es la distancia de la línea, o qué tan cerca están los pobres de saltar la línea y sus posibilidades de encontrarse entre los no pobres). Este indicador ha mejorado para los pobres generales (Gráfico 12), pero la tendencia se revirtió para los pobres extremos y de hecho entre 2005 y 2009 los pobres extremos están ahora aún más lejos de saltar la línea (Gráfico 14). El Gráfico 13, de la brecha de la pobreza extrema, muestra gráficamente cómo en 2009 los pobres se encuentran más lejos de la línea que en 2005.

22 Mientras la línea de la pobreza se define en términos de una canasta mínima de alimentos y requerimientos no alimentarios, la línea de extrema pobreza se define como el requerimiento de alimento solamente, y algunas veces se denomina la línea de pobreza de alimentos.

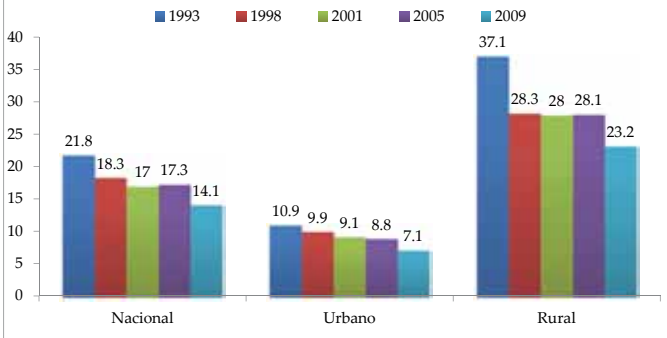
23 El Gráfico 10 utiliza cifras EMNV (2005) del Informe del Banco Mundial (2008) y el Gráfico 11 cifras EMNV (2005) del INIDE (2011).

Gráfico 10*a*: Brecha de la Pobreza General
(distancia de la línea)



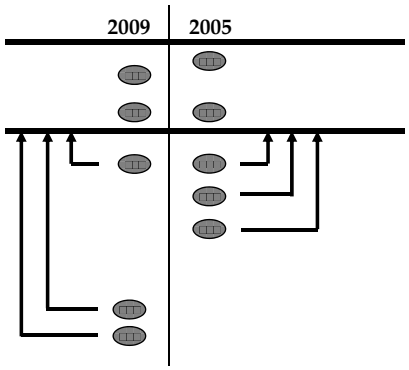
Fuente: 1993-2005, Banco Mundial (2008), 2009 INIDE (2011).

Gráfico 10*b*: Brecha de la Pobreza General
(distancia de la línea)



Fuente: 1993-2001, Banco Mundial (2008), 2005-2009 INIDE (2011).

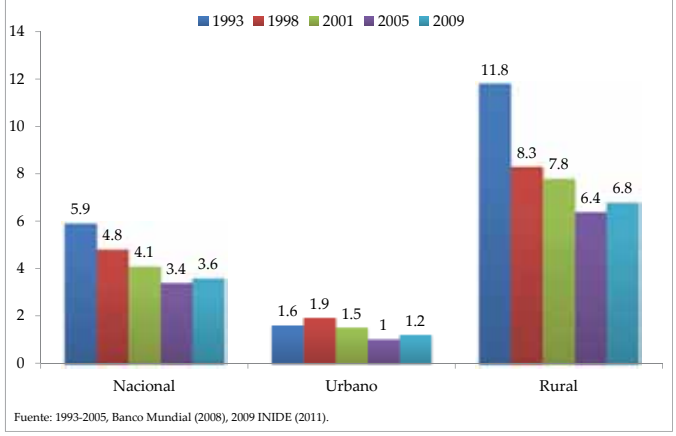
Brecha de la Pobreza Extrema



Línea de la Pobreza Extrema

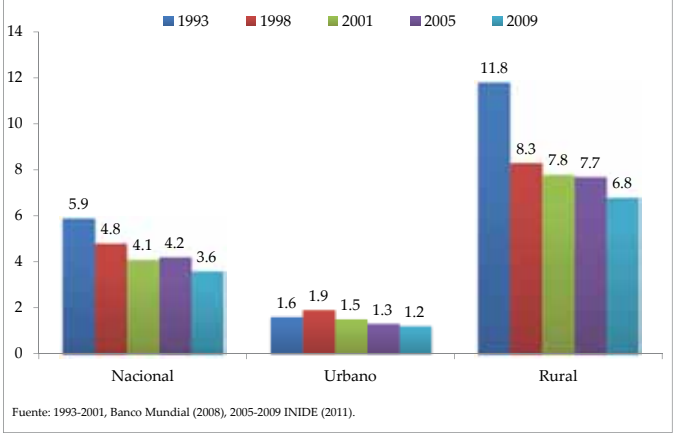
7. Los pobres generales han mejorado sus niveles de bienestar pero no así los pobres extremos. La brecha de la pobreza es muy relevante porque muestra cuáles son las perspectivas futuras de reducción de la pobreza. Podemos decir que sí existen posibilidades de disminución de la pobreza general en el futuro, siempre y cuando se hagan esfuerzos por ampliar las oportunidades económicas de la población a nivel urbano pero sobre todo a nivel rural, especialmente dada la enorme cantidad de jóvenes que están llegando a la edad laboral y necesitan insertarse al mercado de trabajo. Sin embargo, las perspectivas de disminución de la pobreza extrema no son alentadoras. Los pobres generales se han visto beneficiados por al menos tres mecanismos: una mejora en los precios y volúmenes de productos agrícolas, lo cual se ha traducido en mejores términos de intercambio; la migración a países vecinos que ha aumentado los ingresos familiares; y el aumento del número de miembros del hogar que trabajan, reduciendo la tasa de dependencia[24]. La falta de avance de los indicadores para pobreza extrema

Gráfico 12*a*: Brecha de la Pobreza Extrema
(distancia de la línea)



Fuente: 1993-2005, Banco Mundial (2008), 2009 INIDE (2011).

Gráfico 12*b*: Brecha de la Pobreza Extrema
(distancia de la línea)



Fuente: 1993-2001, Banco Mundial (2008), 2005-2009 INIDE (2011).

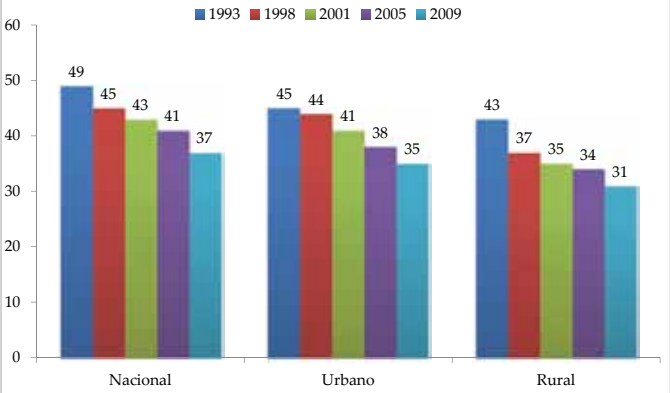
24 Banco Mundial (2008).

indica que los pobres extremos no se han beneficiado de estos mecanismos y enfatiza la necesidad urgente de mejorar la igualdad de oportunidades para lo cual el acceso a servicios públicos básicos y programas focalizados son las mejores herramientas de política.

8. La disminución mayor de la brecha de la pobreza general fue en áreas rurales del 37 a 23%. En cuanto a la brecha de pobreza extrema, se observa una tendencia inversa en todas las áreas (nacional, urbano y rural), hacia la alza tanto en áreas rurales como urbanas, lo cual es preocupante pues reduce de manera importante las posibilidades de que los pobres extremos puedan en el futuro cercano saltar la línea de pobreza extrema.

9. Con respecto a la desigualdad, la tendencia observada en años anteriores se mantiene, esto es, en Nicaragua se ha continuado una tendencia a la disminución. El índice Gini para el país ha caído de 49 en 1993 al 45 en 1998, al 43 en 2001, al 40 en el 2005 y al 37 en el 2009[25]. En las áreas urbanas y rurales por separado se han visto disminuciones similares (Gráfico 15). Dado que la desigualdad tiende a cambiar muy poco a través del tiempo en la mayoría de los países, estos cambios en Nicaragua son relevantes, sobre todo en su vinculación con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, ya que sociedades más igualitarias son capaces de observar reducciones más grandes en la pobreza durante periodos de crecimiento económico. Esta reducción en la desigualdad desde 1993 a 2009 indica que sí hay perspectivas futuras alentadoras para la reducción de la pobreza general en Nicaragua, siempre y cuando el crecimiento económico sea mayor al que se ha venido observando e incorpore a los pobres.

Gráfico 13: Desigualdad
(Índice de Gini)

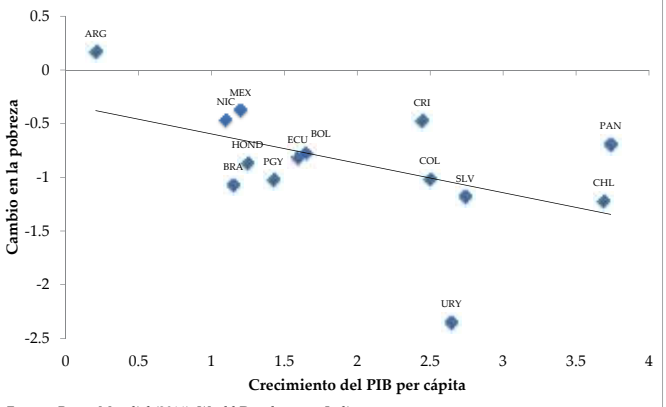


Fuente: Banco Mundial (2008) e INIDE (2011)

B.2 ¿Cómo es el vínculo entre Pobreza, Desigualdad y Crecimiento en Nicaragua?

10. La experiencia de varios países en Latinoamérica demuestra que el crecimiento económico y la pobreza están inversamente relacionados, esto es, a mayor crecimiento mayor reducción de la pobreza (Gráfico 16). También la experiencia indica que mayores niveles de crecimiento están vinculados a mayores reducciones de la pobreza. Sin embargo, hay países más efectivos en reducir la pobreza que otros; en algunos casos vinculados a los niveles de desigualdad, como se explicó en la sección A anteriormente, a mayor desigualdad menor efectividad, o en otros casos debido a la combinación de políticas de gobierno, o también al nivel de desarrollo institucional.

Gráfico 14: Latinoamérica: Crecimiento y Pobreza
1990-2010, porcentajes, promedios anuales



Fuente: Banco Mundial (2011), World Development Indicators.

25 Esta reducción en el índice de Gini debe tomarse con cautela. Si bien podemos decir que es muy posible que exista una tendencia a la baja en la desigualdad, los números exactos del índice tienen que tomar en cuenta que siempre prevalece una mayor tasa de no respuesta entre los hogares en el extremo superior de la distribución, lo cual hace confiable la tendencia pero no la exactitud de la medición.

11. Los países más efectivos en reducir la pobreza se sitúan por debajo de la línea de tendencia, por ejemplo Brasil y Paraguay con crecimiento económico del PIB per cápita de alrededor de 1 punto porcentual anual redujeron la pobreza en alrededor de 1 punto porcentual, mientras que Colombia, Chile y El Salvador necesitaron tasas de crecimiento económico per cápita mayores al 2% anual para reducir la pobreza también en alrededor de 1 punto porcentual. Los países menos efectivos, por distintas razones, en reducir la pobreza dada una tasa de crecimiento del PIB per cápita se encuentran sobre la línea, por ejemplo Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá; por cada punto porcentual de crecimiento económico per cápita entonces la reducción de la pobreza es menos que proporcional. En el caso de México y Panamá, esta inefectividad está vinculada principalmente a niveles altos de desigualdad, sumándose en el caso de México la violencia por la lucha contra el tráfico de drogas. En Costa Rica la falta de efectividad del crecimiento en reducir la pobreza está vinculada a la combinación de políticas de gobierno que apoyan de manera incompleta un clima de inversiones favorable a la inversión privada.

12. En Nicaragua, los resultados son similares a otros países de Latinoamérica, aunque al estar por encima de la línea de tendencia el impacto del crecimiento económico per cápita no es tan efectivo en reducir la pobreza, y en este país, a la falta de claridad del clima de inversiones, se añade la debilidad institucional. Por tanto, la relación de largo plazo en Nicaragua indica que por cada punto porcentual de crecimiento económico per cápita, la pobreza se reduce en 0.5%. Esto significa que se requieren altas tasas de crecimiento económico para reducir la pobreza de manera importante. En términos generales, si la pobreza general es 43% en 20009 y se quiere tener como meta reducirla alrededor de la mitad en 10 años, o alrededor de 20 puntos porcentuales, esto es 2 puntos porcentuales por año, se requeriría que el crecimiento económico del PIB per cápita se mantuviera en alrededor del 4%. Esto implicaría una tasa de crecimiento económico de al menos 6% dada una tasa de crecimiento poblacional de alrededor del 2% por año.

13. La relación crecimiento-pobreza puede cuantificarse utilizando el concepto de elasticidad, explicado en la sección A anterior. Para calcularla se analizan dos puntos en el tiempo y se determina el cambio porcentual anual de la tasa de pobreza, dividido por la tasa anual de crecimiento del PIB per cápita. Se espera en general que las elasticidades sean negativas, ya que un aumento en el PIB per cápita se asocia típicamente con una disminución en las tasas de pobreza. Para Latinoamérica, el promedio muestra elasticidades considerablemente mayores que para Nicaragua (Cuadro 3). La elasticidad de la pobreza general para Latinoamérica es -0.9, casi un punto porcentual de reducción de la pobreza por cada punto porcentual de crecimiento del PIB per cápita, y la elasticidad de la pobreza extrema es -1.5. Nicaragua para los años de las Encuestas de Nivel de Vida de 1993-2005 tenía elasticidades de -0.4 y -1.1, respectivamente para la pobreza general y la pobreza extrema. La elasticidad de la pobreza general en Nicaragua es menos de la mitad del promedio latinoamericano, pero la elasticidad de la pobreza extrema está más cerca del promedio. La elasticidad de la pobreza general se ha mantenido en el periodo 1993-2009 en -0.4, pero desafortunadamente la elasticidad de la pobreza extrema ha disminuido drásticamente a -0.2 en correspondencia al estancamiento en la reducción de la pobreza extrema en los últimos años. Esto significa que, en comparación con Latinoamérica, Nicaragua es menos efectiva en reducir la pobreza y necesita esforzarse más, tanto en elevar el crecimiento económico, como en aumentar el impacto de ese crecimiento en la pobreza.

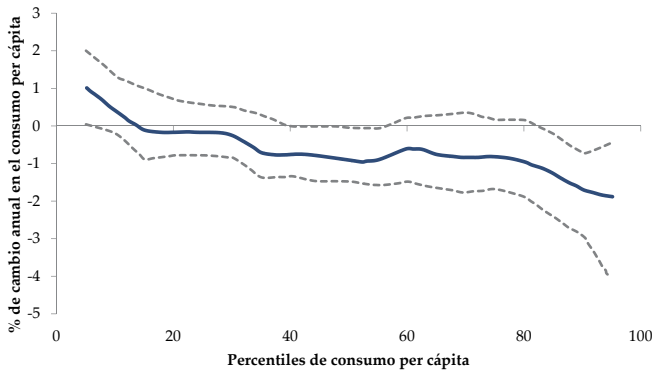
Cuadro 3: Elasticidades crecimiento-pobreza para Latinoamérica.

País	Pobreza General	Pobreza Extrema
Argentina	-1.0	-2.1
Bolivia	-0.5	-
Brasil	-1.7	-2.0
Chile	-1.3	-1.9
Colombia	-0.4	-1.7
Costa Rica	-1.1	-1.5
Ecuador	0.6	-1.6
Honduras	-1.4	-1.7
Jamaica	-1.2	-
México	-0.6	-1.0
Nicaragua 1993-2005	-0.4	-1.1
Nicaragua 1993-2009	-0.4	-0.2
Panamá	-0.1	-1.4
Perú	1.0	0.7
Paraguay	-2.5	0.3
El Salvador	-2.3	-3.1
Uruguay	-2.4	-3.6
Venezuela	-0.9	-1.5
Promedio	-0.9	-1.5

Fuente: Banco Mundial (2008), Banco Mundial (2011), World Development Indicators, e INIDE (2011).

14. Para analizar la incidencia del crecimiento económico en la pobreza a través del tiempo, también pueden utilizarse las curvas de incidencia del crecimiento (CIC). Una CIC es un diagrama de la tasa de crecimiento del consumo anual per cápita para los distintos percentiles desde los más pobres hasta los menos pobres. Estas curvas se construyen utilizando dos encuestas de hogares y los indicadores son tasas anuales que reflejan los cambios durante el periodo. En Nicaragua es interesante observar las CICs a nivel nacional y a nivel rural (Gráficos 17 y 18), las cuales se han calculado para el periodo 1998-2005[26]. El mayor peso de los pobres rurales en la pobreza total general y los cambios importantes en los pobres rurales han tenido un impacto sustancial a nivel nacional. Ambas CICs muestran que ha habido incrementos importantes en el consumo de los pobres que se observan a la izquierda del gráfico, y las CICs confirman también la disminución de la desigualdad.

Gráfico 15: Curva de Incidencia de Crecimiento
1998-2005, nacional, nivel de confianza: 95%.

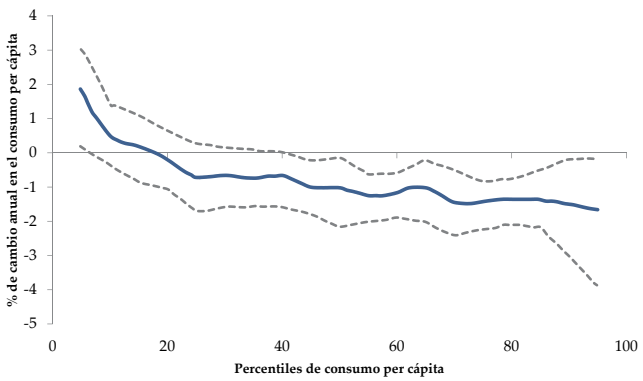


Fuente: Banco Mundial 2008.

15. El progreso en áreas rurales se observa para todos los pobres por debajo de la línea de pobreza general, que aunque no ha sido suficiente para impulsarlos por encima de la línea sí se observa una mejora en su consumo per cápita, lo cual se confirma en la disminución de la brecha de la pobreza general en áreas rurales del 37 al 23% (Gráfico 12) entre 2005 y 2009. Desafortunadamente la mejoría del consumo per cápita observada entre 1998 y 2005 (Gráfico 18) no se sostiene para los pobres extremos en años más recientes entre 2005 y 2009, lo cual se confirma en que la brecha de la pobreza extrema en áreas rurales revirtió su tendencia (Gráfico 13) alejando a los pobres extremos de la línea de pobreza.

26 En diciembre 2011 el INIDE publicó los datos de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2009 que ya no pudieron ser incorporados en el presente análisis. Los datos están disponibles en www.inide.gob.ni.

Gráfico 16: Curva de Incidencia de Crecimiento
1998-2005, rural, nivel de confianza: 95%.



Fuente: Banco Mundial 2008.

16. A pesar de que las estimaciones del vínculo crecimiento-pobreza en Nicaragua indican que se requerirá un crecimiento económico del PIB sostenido de al menos 6%, una combinación correcta de políticas puede aumentar la efectividad del impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. La evidencia internacional demuestra que la reducción de la pobreza está claramente ligada al crecimiento económico. Aunque pueda haber crecimiento sin disminución de la pobreza, es un hallazgo claramente establecido que no hay país que haya experimentado reducción de la pobreza sin crecimiento económico. Por tanto, la reducción de la pobreza en Nicaragua está directamente vinculada a la capacidad de la economía de generar empleos productivos. Ello es particularmente relevante en este momento de maduración de la población que implica que en los próximos años el mayor grupo de jóvenes en la historia de Nicaragua llegará a la edad de 15 a 19 años, los cuales requieren insertarse en el mercado laboral. Esta evolución, pone presión a los mercados laborales, presionando los salarios a la baja. Se hace aún más importante la expansión de oportunidades económicas ya que se ha observado que los jóvenes más capacitados tienden a emigrar buscando las oportunidades que su país no les ofrece, traduciéndose en una pérdida de capital humano.

B.3 ¿Cómo el Crecimiento afecta al Progreso Social en Nicaragua?

17. Los avances en el bienestar y el progreso social de un país requieren analizar otros indicadores además del crecimiento económico, y la pobreza y desigualdad. Así, podemos observar cómo han cambiado las necesidades básicas a través del tiempo. Estos indicadores en la mayoría de los países y también en

Nicaragua son por definición apenas suficientes para cubrir las mínimas necesidades básicas, lo cual significa que los hogares que no cumplen con el mínimo se encuentran en situación crítica. Los indicadores son: hacinamiento (cuatro o más personas por habitación), servicios insuficientes (acceso a agua o saneamiento), vivienda inadecuada (materiales inadecuados[27] de paredes, techo y piso), baja educación (hogares con al menos un niño de 7-14 años que no asiste a la escuela) y dependencia económica (hogares con más de dos personas por cada ocupado y con escolaridad del jefe de hogar con primaria incompleta como máximo).

18. Cinco indicadores de necesidades básicas y sus cambios en distintos periodos entre 1993 y 2009 se muestran en el Cuadro 4. La gran mayoría de los indicadores muestran una mejoría a través del tiempo, sin embargo todavía persisten alrededor de uno de cada cuatro hogares que viven en hacinamiento (más de cuatro personas por habitación) y sin acceso a servicios básicos, ya sea de agua o saneamiento. Uno de cada diez hogares vive en viviendas básicamente hechas de materiales de desecho. Cerca de uno de cada cinco hogares tiene al menos un niño que no asiste a la educación básica, y uno de cada tres hogares vive altos niveles de dependencia económica con jefes de hogar que tienen primaria incompleta como máximo.

19. En el largo plazo, desde 1993 a 2009 se observan mejoras importantes en todos los indicadores, sin embargo se observa una desaceleración para el último periodo de 2005-2009. Esto refleja el impacto de la desaceleración económica pues durante 2001-2005 el crecimiento económico del PIB per cápita fue de 1.7% mientras que este indicador se desacelero a 1.4% para el periodo del 2005-2009. La mejora de los indicadores de necesidades básicas tiene un fuerte vínculo con el aumento de los ingresos disponibles de las familias y sus contribuciones privadas, esto es la mejora de las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población ocasionada por la generación de empleo productivo y remunerado. Finalmente, estos indicadores también reflejan cambios a través del tiempo vinculados a la efectividad de las intervenciones públicas, como la inversión en escuelas, agua y saneamiento.

20. El progreso de los Objetivos del Milenio (ODMs) en Nicaragua continúa mostrando rezagos importantes, y existe preocupación acerca del desempeño actual y futuro de estos objetivos. Los indicadores que exhiben avances son: mortalidad infantil, mortalidad de menores de cinco años y mortalidad materna. El progreso de estos indicadores está vinculado a la ampliación de la cobertura en vacunación y cuidados prenatales, sin embargo, sus metas son muy modestas al año 2015, y así sus niveles actuales aun siendo altos se encuentran en ruta de cumplimiento.

Cuadro 4: Necesidades Básicas Insatisfechas

1993-2009, porcentaje

Área	1993	1998	2001	2005	2009	2001-2005	2005-2009
Nacional							
Hacinamiento	52.9	53.5	48.7	35.2	26.7	-13.5	-8.5
Servicios Insuficientes	29.2	30.5	28.8	25.6	24.8	-3.2	0.7
Vivienda Inadecuada	16.5	17.3	13.5	10.5	10.8	-3.0	-0.4
Baja Educación	32.5	25.7	20.8	18.3	17.4	-2.5	-0.9
Dependencia Económica	55.4	44.7	42.7	35.3	34.0	-7.4	-1.3
Urbano							
Hacinamiento	47.8	53.3	47.1	33.4	22.2	-13.7	-11.2
Servicios Insuficientes	15.5	18.2	18.0	12.2	10.8	-5.8	-1.4
Vivienda Inadecuada	17.0	20.4	15.9	13.0	14.1	-2.9	-0.1
Baja Educación	18.9	16.4	11.6	11.4	9.1	-0.2	-2.3
Dependencia Económica	49.1	41.3	41.7	33.0	32.1	-8.7	-1.0
Rural							
Hacinamiento	60.0	53.7	50.9	37.4	32.7	-13.5	-4.6
Servicios Insuficientes	48.4	45.2	43.9	42.5	42.8	-1.4	4.0
Vivienda Inadecuada	15.8	13.6	10.1	7.3	6.4	-2.8	-0.9
Baja Educación	50.4	36.3	32.1	25.7	26.5	-6.4	0.8
Dependencia Económica	64.2	48.7	44.3	38.1	36.7	-6.2	-1.5

Fuente: INIDE (2007) e INIDE (2011).

27 Paredes que no contienen ni concreto, ni madera, ni adobe, ni ladrillo. Techo que no es de concreto, ni teja, ni zinc, ni lamina. Piso que no es de cemento, ni embaldosado, ni ladrillo, ni mosaico.

Cuadro 5: Nicaragua: Progreso hacia el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Porcentajes	Fuente de	Observado				Meta			Meta
	datos	1993	1998	2001	2005	2009	2009/10	En ruta?	2015
Pobreza Extrema	EMNV	19.4	17.3	15.1	14.9	14.6	…	No	9.7
Matrícula primaria neta	EMNV	75.6	79.6	83	84.1	87.1 [c]	88	No	100
Mortalidad infantil	ENDESA	…	40	31	29 [b]	…	27 [e]	Si	19.3
Mortalidad < 5 años	ENDESA	…	50	40	35 [b]	…	33 [e]	Si	24
Desnutrición crónica	ENDESA	…	32.4	25.8	21.7 [b]	…	…	No	16.2 [f]
Mortalidad materna	MINSA	98	106	115	96	59.8	67	Si	40 [g]
Acceso agua potable[a]	EMNV	68	71.7	70.3	71.5	76.6 [d]	…	No	85 [h]

a) Acceso a agua potable son hogares con: i) tubería dentro, ii) tubería afuera (en el patio), iii) toma publica, y iv) otro hogar; b) Datos 2006; c) MINED; d) Estimación con datos ENACAL/FISE; e) Metas 2005 eran 32 y 37, respectivamente; f) La meta internacional es reducir a la mitad el porcentaje de las personas que padecen hambre. Los niños menores de 5 años son alrededor del 15% de la población; en ellos las consecuencias del hambre son irreversibles; g) La meta internacional es reducir en 3/4 la mortalidad materna, por tanto la meta debiera ser alrededor de 25 en el 2015; y h) La meta internacional es reducir a la mitad el porcentaje de las personas sin acceso a agua potable.

21. Los objetivos que no están encaminados en la actualidad son: pobreza extrema, matrícula primaria neta, desnutrición crónica y acceso a agua potable. La sección A de este estudio contiene la discusión para pobreza extrema. En cuanto a matrícula primaria neta, los cuellos de botella están relacionados con mejorías en la eficiencia interna de la educación primaria, la cual muestra rezagos en retención, repetición y calidad de la educación. La desnutrición crónica es preocupante pues se presenta a niveles altos para toda la población, pobres extremos, pobres y no pobres[28]. Este indicador ha mostrado un avance lento no por la falta de acceso a alimentos, sino principalmente por las prácticas de alimentación, el limitado progreso en diarreas y enfermedades respiratorias agudas principalmente en niños menores de cinco años, y el lento avance en el acceso a agua potable. El acceso a agua potable enfrenta grandes retos tanto en áreas urbanas, principalmente para ampliación de cobertura y suministro continuo, como en áreas rurales, para el acceso a agua potable/ segura, y dadas las significativas carencias en las prácticas de cuidado del agua por parte de los hogares.

22. Otra manera de examinar los avances en el bienestar y el progreso social es analizando la relación entre indicadores sociales y el nivel de vida de los hogares, esto es, un análisis de correlación o de regresión. Los indicadores vinculados al nivel de vida se les llaman variables explicativas de los cambios en el consumo per cápita de los hogares y nos muestran cuáles pueden ser las intervenciones públicas más importantes para mejorar el bienestar de los hogares. Los indicadores que mostraron una correlación más significativa son nivel de educación, acceso a servicios de infraestructura y características demográficas del hogar. Los resultados del análisis de regresión para estas variables explicativas se muestran en el Cuadro 6.

Cuadro 6: Análisis de regresión entre indicadores sociales y nivel de vida de los hogares (consumo per cápita).
2005

Indicador	Coeficientes
Educación del jefe del hogar	
Primaria	0.17
Secundaria	0.36
Mayor que secundaria	0.87
Servicios del hogar	
Agua entubada	0.19
Electricidad	0.21
Camino pavimentado	0.11
Composición del hogar	
No infantes (< 5 anos)	-0.16
No niños (5-15 anos)	-0.14
No adultos	-0.07
No adultos mayores	-0.06

Fuente: Banco Mundial (2008).

23. Los niveles de educación son el grupo de variables que están más fuerte y consistentemente asociados a mayores niveles de bienestar del hogar. Completar la primaria, completar la secundaria, y completar más que secundaria para el jefe de hogar se asocia con un consumo per cápita del 17% superior, 36% superior, y 87% superior, respectivamente, comparando con hogares cuyo jefe no ha completado la primaria.

24. El acceso a servicios de infraestructura es el segundo grupo de variables mayormente asociados a incrementos en el bienestar de los hogares,

28 Banco Mundial (2008).

después de la educación. Hogares con agua entubada, electricidad y caminos pavimentados están significativamente mejor. Acceso a agua entubada se asocia con un consumo per cápita del 19% superior, con electricidad del 21% superior, y con camino pavimentado del 11% superior.

25. Las características demográficas del hogar también están asociadas al bienestar del hogar, pero de manera inversa. Hogares más grandes, con más niños y bebes tienen menores niveles de vida. Este hallazgo está vinculado a la alta tasa de dependencia en Nicaragua debido a los bajos niveles de empleo, en donde una proporción relativamente grande de hogares (uno de cada tres, como se mostró en el Cuadro 4) tienen menos de un adulto trabajador por cada dos dependientes. También este resultado se relaciona con la mayor proporción de jóvenes en Nicaragua, ya que la mitad de la población es menor a 17 años, y también se relaciona con el embarazo temprano, pues Nicaragua tiene la mayor tasa de adolescentes de 15-19 años con al menos un hijo en Latinoamérica.

26. Los resultados de los análisis del bienestar y el progreso social en Nicaragua enfatizan el papel clave de la educación, el acceso a servicios de infraestructura y la dependencia económica para elevar tanto el nivel de vida como la productividad. Nicaragua tiene uno de los niveles más bajos de educación en Latinoamérica, tanto en áreas urbanas como rurales. El promedio de años de escolaridad en Nicaragua para la población urbana es de 6.1, comparado con el promedio regional de Latinoamerica de 9.0, y en áreas rurales en Nicaragua es solamente de 4 años[29]. Estos bajos niveles de educación impactan negativamente en el nivel de vida y en la productividad de la mano de obra. La misma observación es pertinente para el acceso a servicios de infraestructura (agua, saneamiento, electricidad y caminos pavimentados). Las carencias existentes caracterizan un bajo nivel de vida para uno de cada cuatro nicaragüenses y se convierten en un impedimento para incrementar la productividad. Finalmente, las altas tasas de dependencia relacionadas a bajos niveles de empleo y salarios se vinculan al bajo nivel de vida y baja productividad. Nicaragua necesita hacer esfuerzos inmediatos y sostenidos para elevar estos indicadores, los cuales a su vez apoyarían el crecimiento económico. Sin embargo, el bajo nivel actual de estos indicadores de bienestar se convierte en un impedimento para el desarrollo, pues el bajo crecimiento económico y los bajos niveles de vida de la población son entonces causa y efecto que se refuerzan mutuamente.

29 Banco Mundial 2011. World Development Indicators (WDI).

C. Análisis de políticas para el crecimiento inclusivo

1. En esta sección se analizan los principales elementos de una política de crecimiento inclusivo. Se examina la aparente dicotomía entre asignación eficiente de recursos por medio del mercado con la intervención estatal a favor del crecimiento inclusivo (ej. fallas de mercado, externalidades, provisión de bienes públicos, etc.). Asimismo, se identifican criterios para políticas públicas inclusivas. Finalmente, se utiliza el ejemplo de las políticas y programas del llamado milagro de las economías exitosas del Sureste Asiático analizando sus logros y sus limitaciones.

C.1 ¿Qué elementos integran una Política de Crecimiento Inclusivo?[30]

2. Una política de crecimiento inclusivo necesariamente debe incorporar en su diseño como factor clave la desigualdad de oportunidades. Vivimos en un mundo donde prevalecen enormes disparidades entre países y al interior de los países. Solo comparando la asistencia escolar se evidencia esta situación de inequidades. En Suecia la asistencia escolar es obligatoria, por lo que la inasistencia entre niños de 7 a 12 años es del 0%, mientras que en Nicaragua es 9.4%. Cerca de 1 de cada 10 niños en edad escolar no asisten a la escuela en ese grupo de edad[31]. Sin embargo, a lo interno la inasistencia es 21.3% entre los pobres extremos, 2 de cada 10 niños en pobreza extrema no asisten a la escuela, mientras este indicador es solamente 3.7 % entre los no pobres, menos de 4 por cada 100 niños no pobres[32]. Estos niños desde su infancia están acumulando inequidades que se traducen en su futuro en su capacidad para generar ingresos y en su habilidad para contribuir al desarrollo de su país.

3. Las políticas públicas que contribuyen a elevar el crecimiento económico e incrementar la productividad, también pueden contribuir a romper esos círculos viciosos de inequidad y pobreza para convertirlos en círculos virtuosos de crecimiento, productividad, equidad y bienestar, mediante la incorporación de medidas vinculadas a mejorar la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades se caracteriza por una remuneración que está vinculada al talento y al esfuerzo. Tanto las personas como las empresas pueden alcanzar así su potencial productivo. Sin embargo, en una situación de desigualdad de oportunidades, la remuneración se caracteriza por estar predeterminada por las conexiones sociales, el nivel socioeconómico, los antecedentes familiares, la raza, el género, o la región de procedencia.

4. Es un hallazgo reconocido que la prosperidad de largo plazo es complementaria a la equidad. Los países que han acelerado su proceso de desarrollo partiendo de una situación de relativa equidad, como una buena parte de los países del sureste asiático (China, Corea, Singapur), han logrado altas tasas de crecimiento y altas tasas de reducción de la pobreza. Las políticas e instituciones que incorporan la igualdad de oportunidades permiten que los miembros de una sociedad tengan posibilidades similares de ser económicamente productivos, contribuyendo así al crecimiento y al desarrollo. La complementariedad entre prosperidad y equidad se vincula a dos grupos de hallazgos:

5. Por un lado, los países en desarrollo se caracterizan por fallas de mercado por lo que los recursos no necesariamente fluyen donde los rendimientos son mayores. Por ejemplo, si existen fallas en los mercados de tierra que impiden o retrasan la libre compra-venta, los agricultores trabajan e invierten más en sus propias tierras que en aquella que rentan. Asimismo, si existen fallas en la comercialización que hacen engorrosos los procesos de importación y exportación, los agricultores más eficientes no pueden acceder a los mercados más competitivos y ven restringidas su rentabilidad. Así, cuando prevalecen fallas de mercado las decisiones de inversión se ven influenciadas por la distribución de la riqueza y de la influencia política. Es por tanto, fundamental corregir las fallas de mercado y la desigualdad de oportunidades en el acceso a bienes, insumos y servicios para incrementar la eficiencia económica, apoyando de esta manera el crecimiento económico inclusivo.

6. Por otro lado, la prosperidad y la equidad son complementarias. Cuando existen altos niveles de desigualdad económica y política, ello conlleva a una institucionalidad y una sociedad que favorece los intereses de los que tienen mayor influencia. Estas situaciones conllevan costos económicos y sociales. Por ejemplo, ello se da cuando los derechos individuales y de propiedad solo se aplican selectivamente,

30 El WDR (2006) ha proporcionado gran parte del esquema y recomendaciones de política para esta sección, los cuales han sido ampliados por la autora para adaptarlos con la visión de este trabajo de país para Nicaragua y ejemplificados con material ya conocido en el país.

31 Banco Mundial (2008).

32 Ibidem.

cuando las asignaciones presupuestarias favorecen a los grupos de mayor influencia, y cuando la distribución de los servicios públicos favorece a los menos pobres. Estas sociedades son más ineficientes, se pierden oportunidades de innovación e inversión, y los grupos menos favorecidos con menor influencia se caracterizan por tener talentos desaprovechados.

7. La permanencia de estas situaciones a través del tiempo, generan lo que se conoce como círculo vicioso de inequidad y pobreza, pues se repiten de una generación a la siguiente. Por ejemplo, los niños de las familias más pobres no tienen las mismas oportunidades de educación que aquellos de familias no pobres, por tanto sus expectativas de ingreso son menores, y el ciclo de pobreza se repite. Por tanto, las situaciones descritas en el párrafo anterior implican serias limitaciones para la movilidad económica de las personas y, por ende, limitan el progreso y desarrollo de los países.

8. El logro del crecimiento económico inclusivo implica que las políticas públicas deben contribuir a romper esos círculos viciosos de inequidad y pobreza para convertirlos en círculos virtuosos de crecimiento, productividad, equidad y bienestar. En este sentido, las políticas públicas prioritarias que promueven la igualdad de oportunidades son: mantener la estabilidad macroeconómica; contribuir a incrementar la productividad y competitividad con medidas que mejoren el funcionamiento de los mercados de insumos, capital, trabajo y bienes a nivel nacional e internacional; invertir en infraestructura para mejorar y expandir el acceso a los servicios públicos; e invertir en capital humano.

9. Ahora bien, existen tres consideraciones importantes en cuanto a la implementación de las políticas de crecimiento inclusivo que incorporan medidas vinculadas a la igualdad de oportunidades. Primero, dichas políticas deben enfocarse en las acciones de política pública que son más efectivas en influenciar los indicadores de resultado. Por ejemplo, se ha demostrado que la calidad de los maestros es clave para incrementar la efectividad de la educación. Por lo tanto, aun cuando es importante monitorear los indicadores de resultado, por ejemplo matriculación escolar, es aún más importante tener indicadores intermedios de resultado, por ejemplo pruebas de rendimiento académico estandarizadas, que están más directamente vinculados a las acciones de política y que pueden convertirse en herramientas para que los servidores públicos califiquen la efectividad de cada centro proveedor de servicios. Esto es porque los indicadores de resultado no solo están influenciados por el accionar público, sino también por otros factores con multiplicidad de causas. Indicadores son influenciados por ejemplo por la situación económica del país, de los niveles de ingreso de las familias, del estado de salud de los beneficiarios, etc. Segundo, es innegable que la situación de institucionalidad de cada país enmarca dichas prioridades, y que por tanto, su grado de éxito está fuertemente influenciado por la calidad de las instituciones. Por ello, las políticas públicas que pretendan mejorar la igualdad de oportunidades deben ser acompañadas de esfuerzos por fortalecer la representatividad y el funcionamiento de las instituciones. Tercero, es importante reconocer que en el corto plazo puede existir una dicotomía entre asignación eficiente de recursos solamente por medio del mercado y la intervención estatal de políticas de crecimiento inclusivo. Estas distintas opciones de política deben evaluarse en el corto plazo para saber cuáles son los beneficios en términos de eficiencia y de equidad, y de ser posible contabilizar las externalidades privadas y públicas de largo plazo. Por ejemplo, en el caso de reformas fiscales se puede evaluar el impacto distributivo de distintas escenarios alternativos de recolección de impuestos para saber si tienen un impacto que incrementa la equidad, no la afecta de ninguna forma o es inequitativa. Asimismo, otro ejemplo es la evaluación del impacto distributivo del gasto público. En el caso de la educación se conoce bien que el gasto en primaria es generalmente inclusivo; el gasto en secundaria es casi siempre inclusivo o neutral; mientras que el gasto en educación terciaria o universitaria es normalmente inequitativo. Adicionalmente, en el caso de la educación, las externalidades positivas para la sociedad en su conjunto de la educación primaria son muy significativas, y en contraste las tasas de retorno privadas de la educación terciaria son mucho mayores que sus externalidades.

10. En el largo plazo, el argumento a favor de las políticas de crecimiento inclusivo es precisamente que comúnmente no se contabilizan en el análisis de costo-beneficio las externalidades positivas para la sociedad en su conjunto, pues son frecuentemente difíciles de medir. Por ejemplo, las externalidades positivas de una población que tiene altos niveles de educación de manera más homogénea son múltiples, entre las más evidentes el nivel nutricional de los infantes que se incrementa sustancialmente para todos los grupos socioeconómicos, en otras palabras

para la sociedad en su conjunto; también mejora notablemente la calidad de las instituciones en general (públicas y privadas), la participación cívica en todas sus áreas, y la gobernabilidad de las instituciones públicas; y finalmente, la sumatoria de los beneficios de las políticas públicas que mejoran la igualdad de oportunidades se traduce en un círculo virtuoso de mayores niveles de inversión, productividad y crecimiento económico inclusivo.

C.2 ¿Qué criterios se utilizan para diseñar Políticas de Crecimiento Inclusivo?[33]

11. Los debates acerca de la selección de políticas públicas para alcanzar altos niveles de crecimiento económico y bienestar ocupan el día a día de todos los gobiernos, y especialmente de aquellos en los países en desarrollo. Es conocido que existe un sinfín de políticas que contribuyen directamente al desarrollo, sin embargo en cada país es fundamental elegir aquellas que tengan el mayor impacto en el crecimiento económico y en el bienestar, y al mismo tiempo sean sostenibles para esa sociedad tanto política como fiscalmente. Los países en desarrollo se caracterizan por tener una multiplicidad de necesidades que requieren un cúmulo de recursos significativos, sin embargo la oferta efectiva de fondos, así como la capacidad institucional son limitadas. Por esto, es crítico poder contar con criterios para seleccionar aquellas políticas públicas que son más efectivas con los recursos limitados, de manera que se apliquen criterios de costo-efectividad reduciendo la cantidad de acciones y elevando su calidad para así reducir el desperdicio de recursos sin impacto.

12. En general, hay una serie de criterios clave para alcanzar altas tasas de crecimiento económico inclusivo estable y sostenible, que no distorsionen negativamente los incentivos del mercado, y que sean consistentes con los principios fundamentales reconocidos internacionalmente:

- Mantener la estabilidad macroeconómica para contribuir al crecimiento económico inclusivo y a un clima de inversiones favorable, incluyendo en especial la disciplina fiscal y la inflación moderadamente baja que permiten sostener tasas de interés reales estables. Éstas simultáneamente reducen los costos que afectan desproporcionadamente a los pobres y aquellos que afectan al sector privado como la inestabilidad financiera;

- Asegurar un marco regulatorio efectivo que se enfoque en reducir las fallas de mercado tanto para la inversión privada en los distintos sectores, como para las instituciones públicas en sus distintas áreas de acción. La historia reciente ha demostrado que la existencia y actualización de los marcos regulatorios es clave para evitar la exclusión total o parcial de los distintos agentes; minimizar la existencia de beneficios extraordinarios para alguno(s) de ellos; reducir la asignación ineficiente de recursos; y disminuir la absorción por parte de la sociedad de los costos privados, esto es, la transferencia de costos privados en sociales.

- Crear un clima favorable a los negocios principalmente a través de la validación de que tanto el marco legal como el regulatorio son propicios a la inversión privada. Simultáneamente agilizar las acciones del sector público que tienen un impacto en la competitividad y la productividad, reasignando si es necesario los gastos públicos a las nuevas prioridades, incluyendo de manera preponderante las inversiones en infraestructura. Al mismo tiempo simplificar los trámites administrativos del sector público, evitando los subsidios directos a los factores de producción, capital financiero y físico, trabajo, tecnología, y recursos naturales, como por ejemplo las exenciones de impuestos, privilegios especiales, monopolios, garantías de tasas de retorno, etc.

- Invertir efectiva y eficientemente en capital humano, asegurando la igualdad de oportunidades en los niveles básicos de educación y salud preventiva incluyendo nutrición; colaborando con el sector privado en el entrenamiento técnico para el trabajo: y disminuyendo los recursos dedicados a los servicios cuyas tasas de retorno son apropiadas de manera privada.

- Asegurar la existencia de incentivos pro-pobres al uso de los servicios de educación básica y salud básica incluyendo nutrición, y de mecanismos que mitiguen los costos de las crisis naturales y económicas.

- Asegurar los derechos de propiedad de los recursos naturales y un marco regulatorio adecuado que simultáneamente evite que prevalezcan niveles bajos y poco realistas de retorno a la inversión en

33 La publicación del Banco Mundial (2000) "The Quality of Growth" ha proporcionado una buena parte del material y alternativas de política para esta sección, las cuales han sido ampliadas por la autora incorporando recomendaciones contenidas en diversos documentos de país para Nicaragua tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional.

el uso de estos recursos pero que también evite su sobrexplotación.

- Apoyar el mejoramiento de la gobernabilidad para el desarrollo, fortaleciendo las instituciones públicas y facilitando la participación de todos los actores para alcanzar mayor responsabilidad política y civil.

C.3 ¿Cuáles son las políticas del milagro económico del Sureste Asiático?[34]

13. En cuanto a políticas y programas específicos, el éxito de un sinnúmero de economías del Sureste Asiático en alcanzar un crecimiento económico rápido y equitativo se ha venido analizando para identificar las diferencias en la implementación de las políticas públicas. La mayoría de economías han utilizado instrumentos de política similares al resto de los países en desarrollo. Se ha encontrado que no existe un único modelo asiático de desarrollo pero si hay una característica similar a todas estas economías, el uso de una estrategia pro-exportadora. Además existen una serie de políticas fundamentales aplicadas en todos los casos, así como una convergencia en el fortalecimiento de instituciones públicas y privadas vinculadas a promover el crecimiento económico rápido y equitativo.

14. En general, así como se han aprendido lecciones importantes de los países del Sureste Asiático para alcanzar altas tasas de crecimiento económico inclusivo. Adicional a esto se ha aprendido cuales intervenciones de los mercados no han funcionado pues los costos han sido mayores que los beneficios. Es importante notar que la mayoría de los países del Sureste Asiático han intervenido en los mercados para impulsar las tasas de crecimiento económico. Todas las intervenciones estatales de los mercados tienen costos. Sin embargo estos países han logrado mantener las intervenciones bien definidas, limitando los costos mediante el análisis de posibles costos explícitos e implícitos, y distintas alternativas. Aquí se detallan algunas de las intervenciones que funcionaron, otras que funcionaron pero con importantes advertencias y aún otras que no funcionaron en estos países:

- La estrategia de promoción de exportaciones fue la más exitosa de todas las estrategias de intervención selectiva. Sin embargo, la estrategia exportadora no es homogénea en todos los países y se utilizaron una mezcla de políticas de mercado con intervenciones estatales específicas que no necesariamente pueden ser repetidas en el ambiente actual. Es importante conocer las intervenciones estatales que los países del Sureste Asiático utilizaron, pues es necesario que cada país evalúe cuáles de ellas tienen una mayor posibilidad de rendir frutos positivos para su desarrollo. Por un lado, estos gobiernos del Sureste Asiático adoptaron una estrategia pro-exportadora dentro del marco del libre comercio con un régimen incentivos para los exportadores. Consistentemente, la única meta para medir el éxito de las intervenciones de mercado fue el desempeño de las exportaciones. El énfasis en la competitividad exportadora brindó tanto a los inversionistas como a los empleados públicos un objetivo transparente para evaluar las acciones alternativas de política. También, los exportadores tenían la posibilidad de apelar directamente al nivel más alto de gobierno cuando las acciones de política interferían con sus exportaciones. Es clave notar que las políticas de sustitución de importaciones existieron en muy pocos países y en aquellos que las implementaron fueron por un periodo muy breve para después ser eliminadas, y en el caso de Hong Kong ni siquiera se implementaron. En Japón, Corea, Singapur, Taiwán y China, hubo una estrategia dirigida con fuertes incentivos a promover exportaciones de industrias específicas. En Corea, se utilizaron metas de exportación para industrias específicas, mientras que en Japón, Taiwán y China se otorgaron créditos subsidiados para la exportación. En los países en que se promovieron selectivamente las exportaciones, se organizaron concursos para acceder a los incentivos en base al desempeño los que requirieron una alta capacidad institucional por parte de los gobiernos. Ahora bien, los países que se unieron a la implementación de estrategias exportadoras más tarde, como Indonesia, Malasia y Tailandia, han utilizado los incentivos dirigidos a mucho menor escala por un tiempo limitado pre-definido. También han reforzado el apoyo institucional a los exportadores conjuntamente con un régimen de insumos libres de impuestos de importación cuando se utilizan para la producción de productos de exportación. A manera de conclusión con respecto a las estrategias pro-exportadoras, de todas los incentivos públicos dirigidos que sí funcionaron están: la definición como única meta para medir el éxito de las intervenciones públicas el desempeño de las exportaciones; la utilización acceso

34 La publicación del Banco Mundial (1993) "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy" ha proporcionado una buena parte de las políticas y programas detallados en esta sección, los cuales han sido ampliados por la autora utilizando diversos documentos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

a crédito garantizado para la exportación; la provisión de incentivos fiscales mediante la eliminación de impuestos; y el apoyo de instituciones públicas al ampliar el acceso a mercados para los exportadores, especialmente para los pequeños y medianos. Sin embargo, estas medidas fueron exitosas siempre y cuando tenían un límite de tiempo pre-definido, se ajustaban a las reglas aceptables internacionalmente para asegurar el acceso a los mercados en los países importadores, y mantuvieron la disciplina fiscal de manera que los costos de promover estas políticas pro-exportadoras no fueran excesivas.

- El incremento en las tasas de ahorro e inversión fue un logro importante y se realizó a través de una combinación de políticas convencionales. Políticas como controlar la inflación para asegurar tasas de interés positivas de retorno a los depósitos y reducir la volatilidad de las tasas; mantener la seguridad del sistema financiero con normas prudenciales de regulación y supervisión; y ampliar los servicios bancarios hacia los ahorradores pequeños y rurales. Algunos países utilizaron políticas dirigidas para incrementar el ahorro, entre ellas el mantenimiento de altas tasas de ahorro público, el uso de fondos mandatorios de contribución para los empleados del sector formal para incrementar las tasas privadas de ahorro, la fijación de altas tasas de intereses a los préstamos para consumo, y la disposición de altos impuestos al consumo de bienes de lujo. Otros países también utilizaron políticas dirigidas a incrementar la inversión. Entre ellas crearon infraestructura complementaria a la inversión privada, y apoyaron un ambiente de inversiones favorable mediante una combinación de políticas impositivas favorables; políticas de precios de bienes de capital relativamente bajos eliminando las tarifas a los bienes de capital importados; y políticas de tasas de interés relativamente bajas, tanto para depósitos como para préstamos, para favorecer a los inversionistas e incrementar la inversión.

- La apertura a la inversión extranjera directa y a la tecnología extranjera apoyó el crecimiento de los países del Sureste Asiático y significó la adquisición de conocimiento tecnológico en periodos relativamente menores que otros países en desarrollo. Esos países atrajeron la transferencia tecnológica a través de distintos mecanismos, como compra de licencias, importación de bienes de capital, entrenamiento técnico extranjero, y viajes de estudio para adquirir conocimientos. En particular, la inversión extranjera directa aceleró la adquisición de tecnología en Hong Kong, Malasia, Singapur, Indonesia, Tailandia, Taiwán y China, también en Japón y Corea pero a un menor nivel. En contraste, otros países en desarrollo restringieron la inversión extranjera directa, y simultáneamente intentaron desarrollar sus sectores productivos, limitando la adquisición de conocimiento tecnológico extranjero y atrasando de esta manera su nivel tecnológico.

- El enfoque en la generación de empleo fue exitosa en los países del Sureste Asiático. La flexibilidad de los mercados de trabajo y el rol de los gobiernos de estos países contrasta significativamente con la mayoría de los países en desarrollo. Esos gobiernos han sido más proclives a enfocar sus esfuerzos en la generación de empleo y mucho menos en legislar el salario mínimo. El resultado ha sido que los niveles de empleo y de salario se han elevado inducidos por los incrementos en la inversión y la productividad. Simultáneamente y a diferencia de la mayoría de los países en desarrollo, los incrementos en la productividad e ingresos en el sector agrícola impulsaron por un lado los salarios rurales y por otro lado permitieron que los salarios urbanos se mantuvieran alrededor del precio de la oferta de empleo ya que no hubo una migración masiva campo-ciudad que pudiera incentivar los salarios urbanos a la baja. Así, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo la brecha entre los salarios e ingresos urbanos y rurales ha crecido, convirtiéndose en un factor importante contribuyente a la inequidad, en la mayoría de los países del Sureste Asiático los ingresos de los trabajadores urbanos y rurales con niveles de habilidad comparables se han incrementado aproximadamente al mismo ritmo. Por tanto, la brecha entre los ingresos urbanos y rurales en estos países es menor que en otros países en desarrollo como en Latinoamérica y África sub-Sahara donde los salarios del sector formal urbano han sido inducidos a aumentar, impulsados por la legislación del salario mínimo pero no en respuesta a incrementos en la inversión, producción y productividad. Así, es común que en Latinoamérica y África sub-Sahariana los ingresos de aquellos trabajadores en el sector formal urbano son un múltiplo considerable de aquellos en el sector rural. La menor discrepancia en ingresos en los países del Sureste Asiático ha tenido la ventaja adicional de contribuir a la estabilidad social, mejorando el clima de inversiones.

- El llamado "crecimiento compartido" logró el apoyo de la sociedad en general y la legitimidad de la estrategia pro-exportadora en los países del Sureste Asiático. El "crecimiento compartido" significó el

acuerdo explícito entre el gobierno y todos los actores políticos y económicos de que conforme la economía se expandiera todos los grupos iban a beneficiarse. Los líderes convencieron a las élites económicas para apoyar el crecimiento inclusivo, persuadiéndoles de los beneficios del crecimiento de base amplia para el desarrollo del país y la necesidad de incluir a la clase media y a los pobres, mientras que simultáneamente la clase media y los pobres vieron que los líderes cumplían en hacer realidad los beneficios del crecimiento. Indonesia utilizó políticas de precios selectivas de apoyo a granos básicos, tanto semillas como insumos (fertilizantes), para incrementar los ingresos rurales. Malasia introdujo programas de transferencias condicionadas en educación y salud para mejorar las condiciones de vida de ciertos grupos étnicos. Hong Kong y Singapur llevaron a cabo programas de vivienda. En varios países, los gobiernos establecieron programas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas. Estos programas, que han acompañado las altas tasas de crecimiento, demostraron que los gobiernos estaban cumpliendo con su compromiso de compartir los beneficios, complementando los incrementos en ingresos fruto de los incrementos en inversión, en productividad y en generación de empleo y apoyando que se materializara el crecimiento inclusivo.

- El mantenimiento de tasas de interés relativamente bajas funcionó hasta cierto grado, pero el crédito dirigido a industrias específicas no funcionó. Las ventajas fueron que al mantener las tasas de interés relativamente bajas tanto en los depósitos como en los préstamos, se permitió la transferencia de los recursos de los ahorradores (principalmente hogares) a los sujetos de crédito (principalmente empresas), y al mismo tiempo, se limitó la diferencia entre las tasas de depósito y las tasas de crédito, evitando que los bancos ganaran una renta excesiva. La desventaja fue que los controles de tasas desmotivó a los bancos a tomar clientes con mayor riesgo y no-tradicionales. En cuanto al crédito dirigido a industrias especificas, la mayoría de los subsidios a las tasas de interés fueron significativos pero el crédito se realizó en inversiones ineficientes y de bajo retorno social. En los únicos casos en que el crédito dirigido funcionó, fue porque el crédito fue asignado en función del desempeño exportador, y por tanto generó incrementos en la inversión y en las exportaciones, y se obtuvo un alto retorno social.

- La cooperación entre el sector público y el sector privado en los países del sureste Asiático tuvo un rol clave en el crecimiento económico. Se establecieron consejos de deliberación entre representantes del sector público con alto nivel de autoridad y alta capacidad, con líderes clave del sector privado también con alto nivel de autoridad y alta capacidad, entre los cuales hubo la disposición de cooperar para el desarrollo económico del país. En particular, los consejos facilitaron el consenso entre el sector público y el sector privado, y entre los dirigentes del sector privado y los trabajadores, y fungieron también para suplementar el flujo de información de mercados nacionales e internacionales permitiendo que estas economías respondieran más rápidamente;

- La promoción de industrias específicas no funcionó. La política industrial pública que intento incrementar la productividad mediante la alteración de la estructura industrial promoviendo industrias específicas tuvo un impacto insignificante a pesar de los costos fiscales. El crecimiento industrial respondió a los mercados, y los cambios en la productividad en los sectores promovidos fueron mínimos. Este hallazgo ocurrió dado que los países tenían en paralelo políticas para promover industrias intensivas en capital y tecnología que fueran rentables e internacionalmente competitivas.

D. Progresividad del Gasto Público en Nicaragua[35]

1. En esta sección se analiza el impacto redistributivo del gasto público como una política inclusiva en Nicaragua. Primeramente, se analiza la composición del gasto público destinado a los pobres. Asimismo, se identifican los hogares que son receptores, ya sea por ser usuarios de servicios públicos o beneficiarios de programas pro-pobres. También, se hace una evaluación del grado de focalización de los distintos rubros del gasto y programas públicos. Finalmente se determina la progresividad del gasto y se discuten las implicaciones de política.

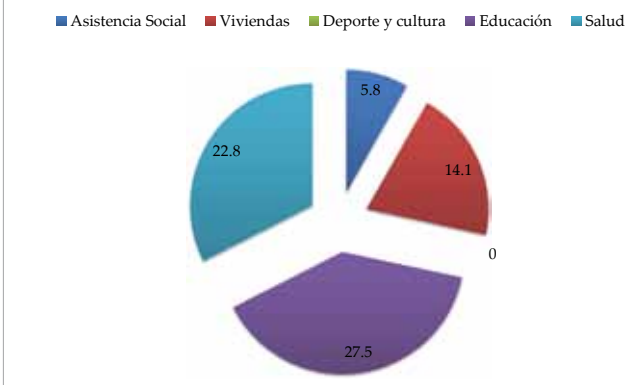
D.1 ¿Cuál es la Progresividad del Gasto Público Social en Nicaragua?

2. A pesar de que en Nicaragua se han diseñado políticas públicas y se han destinado montos significativos de gasto público destinados a favorecer a los pobres, se requieren más esfuerzos para aumentar el impacto de los recursos públicos en los pobres. Las futuras modificaciones presupuestarias en Nicaragua se encuentran restringidas por los compromisos de asignaciones pre-establecidas y por la alta fragmentación. Esto implica que para mejorar la priorización y la focalización de los programas para la reducción de la pobreza se requieren esfuerzos de consenso al interior del gobierno y concertación con los agentes involucrados.

3. El análisis de la progresividad del gasto público en Nicaragua requiere dos fuentes de información primordial, de preferencia para el mismo año, por una parte el gasto público destinado a favorecer a los pobres y su distribución funcional y por otra el patrón de usuarios de servicios públicos y beneficiarios de programas pro-pobres. Por tanto, el análisis más reciente del impacto distributivo del gasto público se ha realizado con la información de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida (EMNV) 2005 y el gasto público desagregado también para el año 2005[36].

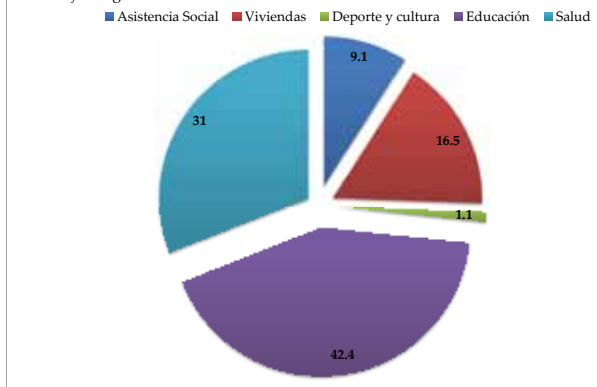
4. En el año 2005, el gasto del gobierno central destinado al gasto social (Gasto Público Social – GPS) fue del 43% del gasto total. El gasto público social de Nicaragua incluye las áreas de educación, salud, agua, vivienda y asistencia social, y éstas representan el 11.1% del PIB[37]. El total del gasto GPS en 2005 fue de C$9,107 billones de Córdobas (alrededor de U$544 millones). Los segmentos más grandes fueron (ver Gráficos 19 y 20): educación, con un 42.4% del gasto GPS, y salud, con un 31.0%. Los gastos de educación recibieron C$3,858 billones de Córdobas (alrededor de U$231 millones). Los gastos de salud recibieron C$2,821 billones de Córdobas (alrededor de US$169 millones). Vivienda contabiliza un 16.5%, la asistencia social un 9.1%, y el gasto en deportes y cultura representa el 1.1% del gasto GPS.

Gráfico 17: Gasto de la estrategia de reducción de la pobreza por sector/área en Nicaragua, 2005
Porcentaje del gasto del Gobierno central.



Fuente: Banco Mundial (2008).

Gráfico 18: Gasto Público Social por sector/área en Nicaragua, 2005
Porcentaje del gasto del Gobierno Central.



Fuente: Banco Mundial (2008).

5. El gasto destinado a implementar la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) excluye el gasto social no dirigido hacia los pobres (por ejemplo, universidades públicas), pero incluye programas del sector no-social que están orientados hacia una reducción sostenida de la pobreza (desarrollo rural).

35 La publicación del Banco Mundial (2008) ha proporcionado el contenido, los hallazgos y recomendaciones de política para esta sección.

36 Ver nota de pie de página 26.

37 GPS incluye todos los gastos sociales (educación, salud, agua, vivienda y asistencia social), incluyendo aquellos programas que no necesariamente están dirigidos a los pobres.

En el 2005, los gastos ERP representaron el 11.9% del PIB, y 12.2% en 2006[38]. En el 2005, los gastos de la ERP fueron C$11,414.45 Córdobas (U$683.5 millones). Los gastos en educación, que excluye gastos en universidades, constituían el componente social más grande de los gastos de la ERP, representando el 27.5% de los gastos de la ERP, a este sector le seguían en importancia los recursos asignados a salud (22.8%), vivienda (14.1%) y servicios sociales (5.8%) (ver Gráficos 19 y 20). El monto asignado a educación totalizaba C$2,702 billones de Córdobas (alrededor de U$162 millones, excluyendo universidades que recibían US$69 millones o una tercera parte del gasto total en educación). El monto asignado a salud totalizaba C$2,235 billones de Córdobas (alrededor de U$134 millones).

6. El análisis de progresividad del gasto público utiliza el consumo per cápita de las familias de la EMNV 2005 para definir el nivel de bienestar individual. La población se agrupa (utilizando el consumo per cápita) en percentiles desde los más pobres hasta los menos pobres. Los hogares receptores de gasto público se identifican utilizando la información de la EMNV 2005, como aquellos que son usuarios de servicios públicos o aquellos que son beneficiarios de programas públicos pro-pobres. La evaluación para saber si los programas públicos están bien focalizados hacia los pobres, se realiza analizando el grado de focalización del programa. Para cada programa se calcula un índice de concentración del gasto público que mide si el gasto favorece a los pobres[39], y se compara con la distribución acumulativa del consumo per cápita que es la curva de Lorenz.

7. La progresividad o regresividad del gasto público se agrupa en tres: (1) "pro-pobre" si los pobres reciben más de los beneficios del programa que los no pobres y más de su cuota de la población potencialmente receptora por percentil. Si se representa, gráficamente esta línea aparece sobre la diagonal ya que la línea de 45º indica que cada percentil en la distribución está recibiendo la misma cuota; Dicho de otra manera, cada quintil (que representa 20% de la población) recibiría el 20% del gasto; (2) "Pro-no-pobre pero progresivo" es si los pobres reciben menos que los no pobres, pero aún así los pobres reciben una cuota mayor que su cuota de consumo; gráficamente esta línea aparece debajo de la diagonal pero entre la diagonal y la curva de Lorenz; y; (3) "Pro-no-pobre y regresivo" es si los pobres reciben menos que los no pobres, y además los pobres reciben una cuota menor que su cuota de consumo; gráficamente esta línea aparece debajo de la diagonal y debajo de la curva de Lorenz.

D.2 ¿Cuál es la Progresividad del Gasto Público por Sector/Área en Nicaragua?

Educación

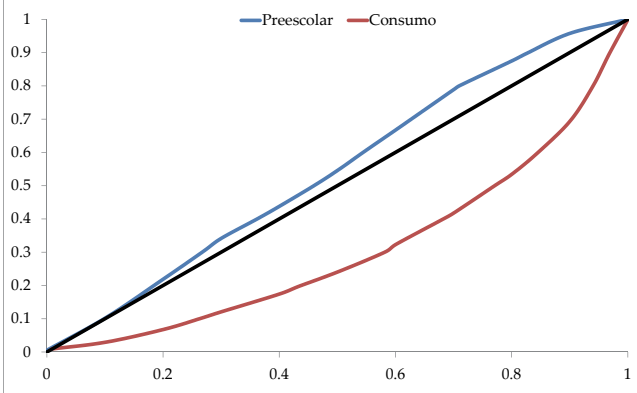
8. La educación es el ítem más grande en el presupuesto público social nicaragüense; el 46% del total del gasto público social y aproximadamente 33% del gasto ERP en 2005. En términos presupuestarios, el ítem más importante del gasto total en educación es la educación pública primaria (38% del gasto social en educación y 56% del gasto de la ERP en educación). El programa de educación de adultos, que también entrega educación de nivel primaria, recibe el 3.6% del gasto ERP. El gasto para educación secundaria recibe poco menos del 10%. La educación técnica es financiada por el INATEC y el INTECNA (2.5% del ERP en educación). El gasto público a nivel pre-escolar tiene aún menos relevancia presupuestaria; 1.4% del gasto de la ERP en educación.

9. En contraste, los gastos públicos en universidades representan una porción enorme del gasto social: casi 30% del social en educación. De hecho, un artículo constitucional requiere que un 6% del ingreso total del presupuesto general sea asignado a las universidades; por lo cual esto se ha traducido en una rigidez presupuestaria en el gasto público en educación que ha impedido mayores asignaciones a los niveles básicos que son todos pro-pobres (educación pre-escolar, educación primaria y educación de adultos), y a la educación secundaria y técnica que son pro-no-pobre pero progresivos. En contraste el gasto universitario es claramente pro-no-pobre y regresivo (ver Gráfico 19a-19d).

38 GON (Junio 2007). Informe de Gasto en Pobreza 2006.

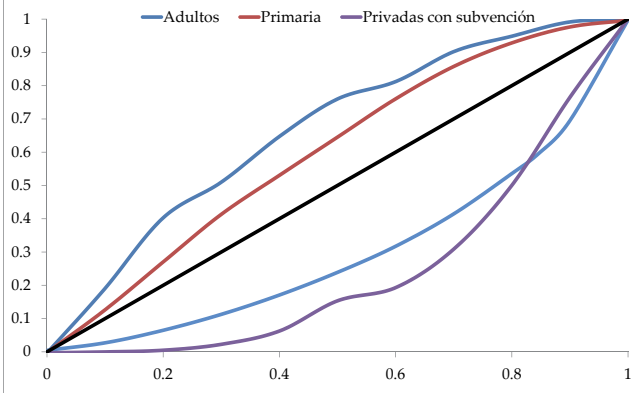
39 El grado de focalización de un programa habitualmente se computa en base de índices de concentración. Estos se calculan de manera similar al índice Gini para la distribución del consumo, y tienen un rango entre -100 y 100. Los valor negativos indican gasto pro-pobre; a mayor valor del índice en términos absolutos (mayor el número negativo), mayor es el grado de focalización. El índice de concentración es el ratio del área entre la líneas de igualdad perfecta y la curva de distribución de los beneficios del programa (A), dividido por la suma de esta área A y el área bajo la curva de distribución (B), entonces el índice de concentración es A/(A+B).

Gráfico 19*a*: Curvas de concentración de educación
Preescolar



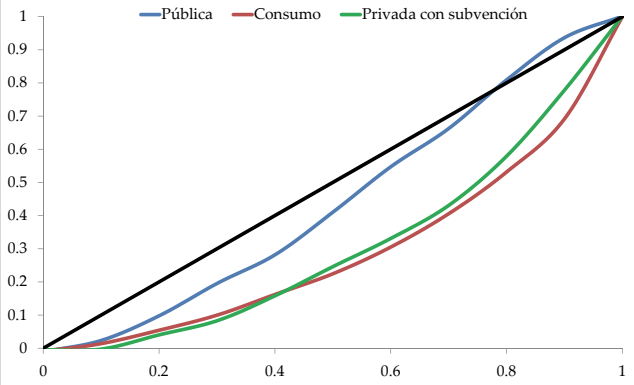
Fuente: Banco Mundial (2008).

Gráfico 19*b*: Curvas de concentración de educación
Primaria



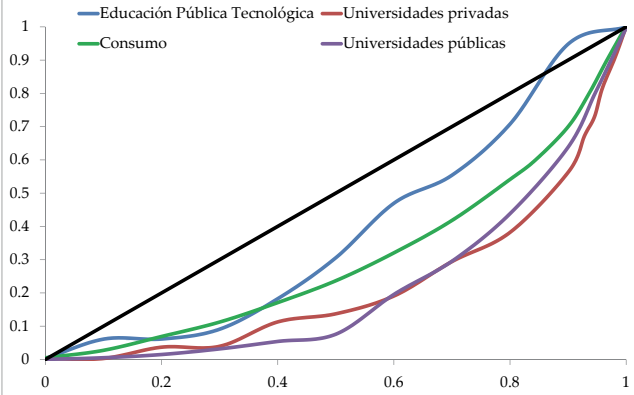
Fuente: Banco Mundial (2008).

Gráfico 19*c*: Curvas de concentración de educación
Secundaria



Fuente: Banco Mundial (2008).

Gráfico 19*d*: Curvas de concentración de educación
Educación superior

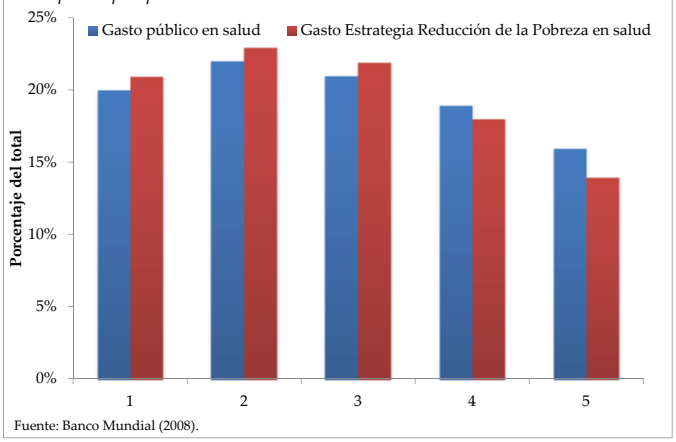


Fuente: Banco Mundial (2008).

Salud

10. El gasto público en salud es uno de los pilares principales para lograr reducciones de la pobreza permanentes y avenidas de desarrollo estables; representando el 34% del total del gasto público social y aproximadamente 29% del gasto ERP en 2005. La cuota más grande de los recursos para la salud, 63% fueron asignados a los servicios públicos curativos, y una cuota mucho menor a las actividades de salud preventiva, 9%. El resto de los recursos, 27%, fueron asignados a actividades administrativas centrales y otros gastos.

Gráfico 20 : Gastos en salud
Participación por quintiles



Fuente: Banco Mundial (2008).

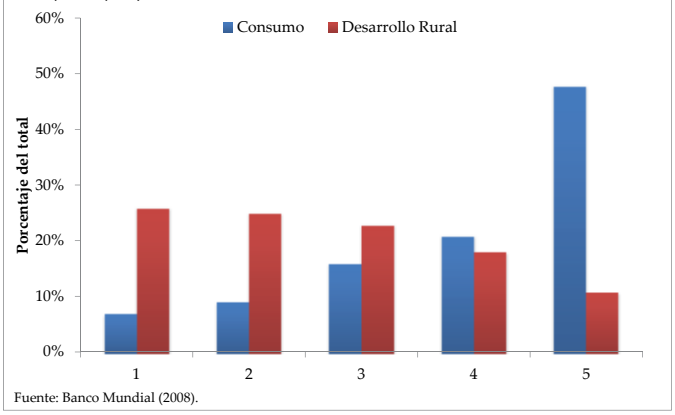
11. El análisis de incidencia del gasto público en salud (GPS y ERP) indica que este es levemente pro-pobre. El quintil más pobre en Nicaragua se beneficia con un 20.5% del gasto total GPS en salud, y del 20.7% del gasto total ERP en salud (ver Gráfico 25). En ambos casos estas proporciones se mantienen relativamente estables hasta alcanzar el quintil menos, donde caen significativamente. Los programas públicos con el mayor impacto redistributivo en salud son salud materno-infantil y salud preventiva, impacto principalmente debido a la mayor concentración de embarazos y niños menores de 6 años entre los pobres y por tanto de los beneficios inherentes a programas de control del embarazo, prevención de la diarrea, programas de nutrición e higiene. Por consiguiente, para que el gasto en salud sea más pro-pobre, se necesitaría asignar una cuota mayor de recursos para salud materno-infantil, y para programas de salud preventiva, lo que además significaría que ambos apoyarían el logro de los ODM[40].

Desarrollo Rural

12. El gasto público en desarrollo rural en el 2005 representaba el 18% del gasto ERP, con un total de C$1,477 billones de Córdobas (alrededor de U$88 millones). Los programas de desarrollo rural son pro-pobres y netamente progresivos. El Gráfico 26 muestra la distribución del gasto en desarrollo rural y del consumo entre los diferentes quintiles. El quintil más pobre recibe el 24% de los beneficios, mientras que el quintil más rico recibe el 12%.

Gráfico 21: El consumo de familias y el gasto público para desarrollo rural

Participación por quintiles



Fuente: Banco Mundial (2008).

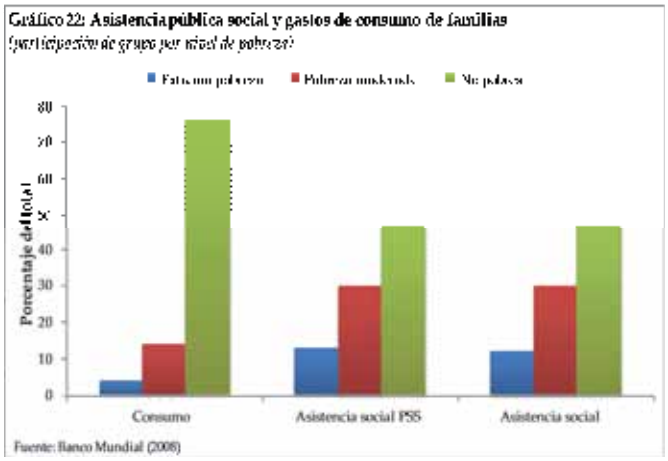
13. El carácter pro-pobre de estos programas está ligado a la concentración de gente pobre en las áreas rurales del país. A pesar de que estos programas generalmente no están focalizados hacia la población pobre de un área geográfica en particular, se implementan en zonas donde la mayoría de la gente es pobre. En Nicaragua alrededor del 45% de la población reside en áreas rurales, y los índices de pobreza en estas áreas sobrepasan por mucho los de las áreas urbanas, 63% de la población rural es pobre, en comparación con 27% en áreas urbanas. Esta simple focalización geográfica parece ser suficiente para asegurar el carácter pro-pobre de estos programas.

Asistencia Social

14. El gasto público en asistencia social representó el 16% del total del gasto público social y aproximadamente 18% del gasto ERP en 2005. Más del 90% de estos gastos corresponden al Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia (FISE) y a programas de alimentación. Entre los principales programas de alimentación están el Programa de Alimentación Intensiva para Niños Nicaragüenses (PAININ), el Programa Intensivo de Nutrición Escolar (PINE), y otros programas de asistencia alimentaria para las áreas afectadas por desastres naturales.

15. Los pobres recibieron menos del 50% de los gastos de asistencia social (Gráfico 27). El impacto de incidencia uniforme se debe principalmente al hecho de que la focalización de las inversiones del FISE de mayor importancia presupuestaria (tales como educación FISE y salud FISE) es levemente pro-no-pobre. Superan en gastos a los programas de alimentación que están focalizados en los quintiles más pobres. Una de las razones por las cuales las inversiones FISE benefician a todos los quintiles de la distribución de consumo es porque en los países pobres como Nicaragua una proporción significativa de las personas pertenecen a quintiles de consumo intermedio (o incluso a los quintiles menos pobres). Estas personas carecen de algún tipo de infraestructura básica, como agua potable o infraestructura de caminos. Este es un hallazgo interesante, dado que los programas FISE, a diferencia de los programas de los ministerios de línea, son diseñados específicamente para responder a los grupos más necesitados de la población. Por tanto, el análisis de incidencia encuentra fugas de recursos que benefician a los quintiles intermedios y a los menos pobres, y por tanto se puede concluir que los programas del FISE pudieran mejorar sustancialmente su focalización.

40 Objetivos Desarrollo del Milenio.



16. Los programas de asistencia social mejor focalizados son los programas de transferencia alimentaria financiados por el PMA, y el módulo de protección social FISE. En tercer lugar encontramos al PINE, pero con un grado considerablemente menor de progresividad. Por otra parte, el módulo de servicios y trabajos comunitarios FISE está claramente más focalizado en los menos pobres.

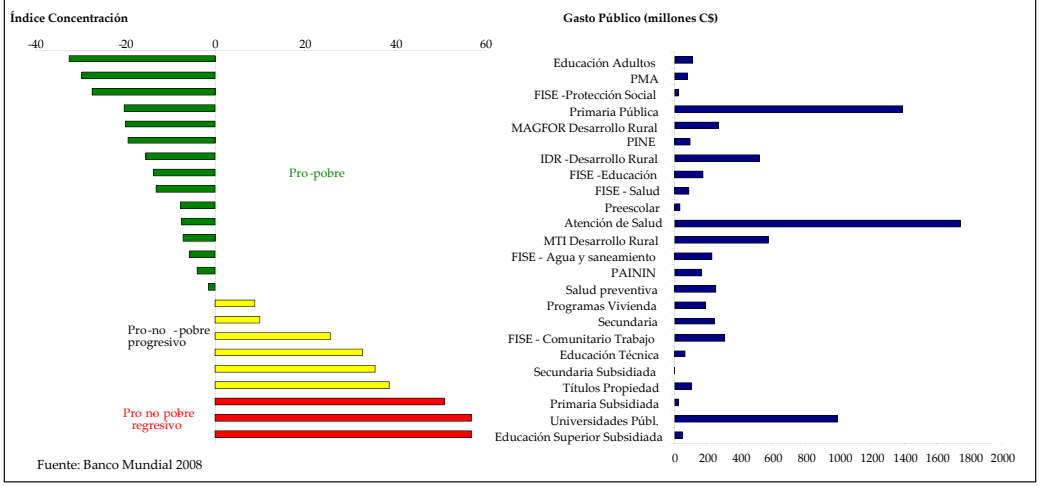
17. De manera agregada, todos estos programas de asistencia social tienden a mejorar la distribución del ingreso. Analizando el impacto distributivo de cada programa, los componentes de educación y agua y saneamiento FISE tienen el mayor impacto igualador. La focalización moderada de estos programas (especialmente los proyectos de agua potable y saneamiento) se compensa con su relevancia presupuestaria, convirtiéndolos en los programas de mayor impacto redistributivo. Les sigue, por orden de importancia, el PAININ y el PMA. A pesar de que el programa PMA es el programa mejor focalizado, su presupuesto es muy limitado, lo que limita su impacto progresivo. Un análisis similar explica por qué el módulo de protección social FISE ocupa el último lugar en su ranking distributivo: aun cuando está bien focalizado, su presupuesto es limitado.

D.3 ¿Qué Implicaciones de Política tiene la Progresividad del Gasto Público en Nicaragua?

18. En Nicaragua, el Gasto Público Social (GPS) del 2005 beneficiaba casi por igual a los diferentes estratos de la población nicaragüense, mostrando que es un gasto pro-no-pobre pero sí progresivo; alrededor del 45% de los gastos GPS benefician a gente que es pobre. Dado que la distribución del GPS es mucho menos concentrada entre los no-pobres en comparación con la distribución del consumo, el GPS es progresivo. Este impacto progresivo del GPS causa una reducción de 6 puntos en la desigualdad, medida por el coeficiente Gini del consumo per cápita. En otras palabras, mientras que el Gini antes del GPS es 40.1, una estimación del Gini después del GPS es de alrededor de 34. Es muy importante notar que el mayor impacto redistributivo proviene de los gastos en educación y salud, alrededor del 83% del impacto.

19. Uno de los principales hallazgos del análisis de progresividad del gasto público es que muchos programas sociales están mal focalizados. El GPS es pro no-pobre progresivo, el 45% favorece a los pobres, mientras que el gasto ERP es relativamente pro-pobre y progresivo, el 53% benefician a los pobres. Ésta es consecuencia de que el gasto público contiene programas focalizados y no focalizados. Si bien los beneficios de algunos programas están dirigidos a los más pobres, otros en contraste, benefician en gran parte a los no-pobres. Los programas más dirigidos a los pobres son los programas de educación pública primaria y de adultos, varios programas de alimentación (PMA y PINE) y algunos componentes FISE (Gráfico 28), sin embargo su volumen de recursos es escaso comparado con programas no focalizados. Los programas de desarrollo rural tienen también un alto grado de focalización pero asimismo cuentan con escasos recursos. De todos los programas, se destacan como regresivos los gastos en universidades públicas por el volumen de recursos asignados y porque su progresividad es aún inferior a la distribución del consumo, es decir, su impacto neto empeora la distribución de ingresos.

Gráfico 23: Progresividad del Gasto Público por programa en Nicaragua, 2005



Fuente: Banco Mundial 2008

20. En consecuencia, los hallazgos del análisis de progresividad indican que hay suficiente margen para aumentar significativamente el grado de focalización del gasto social. Una de las medidas podría ser extendiendo la cobertura de programas sociales como educación primaria y salud básica que se caracterizan por tener el mayor impacto progresivo; reasignando presupuesto a programas mejor focalizados, o reorientando la focalización de programas específicos para que beneficien a los más pobres. La capacidad de reorientar el gasto público social es primordial para mejorar su calidad. La calidad del presupuesto social está vinculada por lo menos a cinco indicadores: (1) el grado de cobertura de los proyectos prioritarios, (2) qué tan bien están focalizados, (3) su efectividad ó su habilidad para cambiar el indicador deseado, (4) su eficiencia o cuánto cuesta la intervención utilizada en comparación con intervenciones alternativas, (5) su priorización considerando que su tasa de retorno económico-social sea la más alta, y (6) por la satisfacción de las demandas expresadas por los beneficiarios. Frecuentemente, la calidad gasto público social en Nicaragua está limitada por su fragmentación y rigidez: Por ejemplo la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos en educación y salud, cuyo mandato constitucional es ser universales, están limitadas al interior de los sectores por asignaciones históricas que se consideran inamovibles. Ejemplo de esto es el sector salud, y sobre todo el sector educación que cuenta con asignaciones porcentuales que paradójicamente también tienen mandato constitucional.

21. Del examen detallado de la cobertura e incidencia de numerosos servicios públicos surgen áreas prioritarias donde focalizar esfuerzos. En particular, los sectores de educación primaria y salud básica y preventiva son fundamentalmente prioritarios para mejorar la progresividad del gasto público. La ampliación de la cobertura y la mejora de estos servicios es claramente una política de gasto público pro-pobre.

22. En educación, a diferencia de otros países en desarrollo en la región centroamericana y a nivel mundial, donde el progreso educativo está en un nivel medio a alto (mínimo de 9 años de educación básica), en Nicaragua aún se necesitan esfuerzos para cerrar brechas de matrícula y calidad de educación primaria universal. Debido a que estas brechas son significativamente mayores entre los pobres, una política exitosa requiere acciones por el lado de la oferta (facilitando acceso geográfico a las escuelas) para alcanzar la meta de matrícula primaria universal, y por el lado de la demanda (subvencionando e incentivando la atención escolar a través de transferencias condicionadas a los más pobres y concientizando a la población de la importancia de la escolaridad primaria).

23. En educación secundaria y superior, los jóvenes de bajos ingresos en Nicaragua tienen un acceso limitado (solo un 30% de los jóvenes de 15 años de edad que son pobres, asisten). El acceso a la educación universitaria es casi inexistente para los pobres (1%). Además de la inequidad en la distribución, las bajas matrículas de los jóvenes de bajos ingresos en secundaria y educación superior son una política pública ineficiente desde la perspectiva del desarrollo humano. Nicaragua desaprovecha un capital humano valioso al no brindar las condiciones para que un

porcentaje mayor de su juventud de bajos ingresos obtenga mayores niveles de educación, y por tanto futuros ingresos con lo que se refuerzan los círculos viciosos de la pobreza.

24. En salud, la importancia de la progresividad del gasto público es su capacidad para compensar algunas desigualdades generadas por las condiciones socioeconómicas. Las familias pobres reciben cuidados de salud materno-infantil y preventiva que además de tener un impacto redistributivo importante dado el volumen de recursos, también mejora considerablemente el estado de salud de la población de bajos ingresos. Los pobres son los principales usuarios de establecimientos de salud pública para las enfermedades infantiles comunes, tales como respiratorias y diarrea, vacunación y la atención prenatal y partos.

25. En desarrollo rural, los programas son pro-pobres pero el volumen de recursos es escaso. Estos programas normalmente se realizan en áreas donde la mayoría de la población es pobre. Esta simple focalización geográfica parece ser suficiente para dar un carácter pro-pobre a los programas de desarrollo rural. Las implicaciones de políticas de este resultado son que si otros medios más sofisticados para orientar la focalización de programas se estiman muy costosos para ser implementados, una simple focalización geográfica en el área rural puede generar resultados pro-pobres, dado que la mayor parte de los pobres de Nicaragua viven en ciertas áreas rurales bien identificadas.

26. En asistencia social, así como en desarrollo rural, el volumen de recursos es escaso, sin embargo a diferencia de los programas rurales, cumplen objetivos de focalización pre-definidos y en el análisis algunos de ellos muestran la mejor focalización pro-pobre entre los programas públicos sociales. Entre ellos están el PMA, el módulo de protección social del FISE, el PINE y el PAININ.

E. Recomendaciones de Política de Crecimiento Inclusivo en Nicaragua[41]

1. En esta sección se identifican cuáles de los elementos prioritarios de una política de crecimiento inclusivo están presentes en las políticas públicas nicaragüenses (políticas públicas tanto del ámbito presupuestario como políticas públicas vinculadas a incentivos y al marco regulatorio, ej. gasto público, clima de negocios, etc.). Asimismo, se detallan las recomendaciones a introducir/modificar/ampliar las políticas públicas para que fomenten el crecimiento inclusivo en Nicaragua. Conjuntamente, se definen y analizan cuáles son las prioridades políticas.

2. Es importante reiterar que las recomendaciones de políticas públicas para un crecimiento inclusivo en Nicaragua se enmarcan en el análisis de las consecuencias de las bajas tasas de crecimiento económico y de la desigualdad de oportunidades en la vida de las personas, siendo el resultado agregado la pérdida de potencial productivo, inequidad y pobreza. Las fallas de mercado, la desigualdad de oportunidades y las carencias en las necesidades básicas y mínimas, desvinculan la remuneración del talento y del esfuerzo y limitan el desarrollo de los talentos para alcanzar su potencial productivo. En otras palabras, la remuneración se caracteriza por estar predeterminada por las conexiones sociales, el nivel socioeconómico, los antecedentes familiares, la raza, el género, o la región de procedencia. En estas circunstancias, se enfrentan imperfecciones en los mercados de capital productivo, de capital humano, de acceso a justicia, de derechos de propiedad, etc., imperfecciones que se traducen en asignación ineficiente de recursos. Asimismo, estas imperfecciones son acompañadas por insuficiente desarrollo institucional y, por tanto, las instituciones económicas y políticas tienden a ser ineficaces e ineficientes. Dado que las instituciones determinan los incentivos y restricciones de las empresas y de los individuos, y proveen el contexto al funcionamiento de los mercados, su rol es fundamental. Las imperfecciones de todos estos factores se traducen en un crecimiento económico mediocre y en círculos viciosos de pobreza. Las políticas públicas que contribuyen a elevar el crecimiento económico e incrementar la productividad, pueden también contribuir a romper esos círculos viciosos de inequidad y pobreza. Así éstos se convertirían en círculos virtuosos de crecimiento, productividad, equidad y bienestar, mediante la incorporación de medidas vinculadas a mejorar la igualdad de oportunidades.

3. En Nicaragua, el conjunto de prioridades de políticas públicas para el crecimiento inclusivo son:

1) Sostener la estabilidad macroeconómica e incrementar el crecimiento económico inclusivo.
2) Mejorar la progresividad del gasto público social.
3) Apoyar incrementos en la productividad.
4) Mejorar el acceso a la infraestructura.
5) Invertir en capital humano.

E.1 Sostener la estabilidad macroeconómica e incrementar el Crecimiento Económico Inclusivo

4. El mayor reto para incrementar el crecimiento económico inclusivo es mantener la estabilidad macroeconómica. Nicaragua ha avanzado de manera importante desde 1990 en establecer y consolidar la estabilidad macroeconómica. Asimismo, los déficits de deuda externa y los déficits fiscales se han reducido a niveles compatibles con tasas de inflación de un dígito. Sin embargo, la economía nicaragüense sigue vulnerable a los choques externos que podrían desencadenar serias dificultades. En particular, la economía es vulnerable a los choques de precios, por ejemplo del petróleo, del café y los principales productos de exportación. Nicaragua no produce petróleo, la oferta eléctrica depende principalmente de generación térmica, y el café y los otros tres productos más importantes en la exportación representan el 40% de las exportaciones. Estos dos factores, la matriz energética y la concentración de las exportaciones significan una fuente de vulnerabilidad. Por tanto, es recomendable la diversificación de la matriz energética en el corto plazo. También es importante incrementar el apoyo a la diversificación de exportaciones, tanto en el sector primario agropecuario como en el sector secundario de la industria y en el sector terciario de los servicios.

5. La dependencia de Nicaragua a la ayuda externa es otra fuente de vulnerabilidad. Nicaragua tiene una deuda pública acumulada de alrededor del 80% del PIB en el 2011, esto sin contabilizar los fondos del ALBA. Los fondos ALBA no se administran por el sector publico, no se contabilizan dentro del presupuesto, no están sujetos a los requisitos regulares de asignación, aprobación y fiscalización, y por tanto no son deuda publica, sin embargo, son fuentes de financiamiento importante para fines públicos, por lo que pudieran

41 Las publicaciones Banco Mundial (2008), WDR (2006), Banco Mundial (2002) han proporcionado los indicadores y una buena parte de las recomendaciones de política detalladas en esta sección, las cuales han sido ampliadas por la autora en base a las secciones anteriores de este estudio.

considerarse quasi-fiscales. De la deuda pública de Nicaragua, tres cuartas partes son deuda externa a lo cual para fines de análisis de vulnerabilidad externa es relevante sumar los fondos ALBA, dado su destino público. Es necesario considerar que la ayuda externa está sujeta a la situación de gobernabilidad de otros países, pues esta ayuda se caracteriza por sufrir de insostenibilidad debido a reducciones de recursos en respuesta a las situaciones internas de los países donantes en respuesta a cambios de gobierno, estado de las finanzas públicas, y crisis financieras y/o económicas. Es recomendable, por tanto, que el financiamiento por fondos externos vaya declinando y sea sustituido por influjo de capital de inversión externo y por inversión nacional, lo cual si bien requiere de mejoras en el clima de inversiones y mejoras en las instituciones es superior a los fondos de ayuda externa. Esto resulta más importante por el hecho de que la mayor parte de la ayuda externa no se traduce en inversión generadora de crecimiento y empleo sino que se viene a sumar al uso actual de fondos públicos.

6. En cuanto al crecimiento económico en Nicaragua, y dada la elasticidad o respuesta de la reducción de la pobreza al crecimiento del PIB, la relación de largo plazo indica que por cada punto porcentual de crecimiento económico per cápita, la pobreza se reduce en 0.5 punto porcentual. Esto significa que se requieren altas tasas de crecimiento económico para reducir la pobreza de manera importante. En términos generales, si la pobreza general es 43% en 2010 y se quiere tener como meta reducirla alrededor de la mitad en 10 años, o en 20 puntos porcentuales, esto es 2 puntos porcentuales por año. Para lograr esta meta se requeriría que el crecimiento económico del PIB per cápita se mantuviera en alrededor del 4%.

7. Es importante resaltar que aun cuando las estimaciones del vínculo crecimiento-pobreza en Nicaragua indican que se requerirá un crecimiento económico del PIB sostenido de al menos 6%; una combinación correcta de políticas puede aumentar la efectividad del impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. La reducción de la pobreza en Nicaragua está directamente vinculada a la capacidad de la economía de generar empleos productivos, particularmente en este momento de maduración de la población. En los próximos años, el mayor grupo de jóvenes en la historia de Nicaragua llegará a la edad de 15 a 19 años, los cuales requieren insertarse en el mercado laboral. Esta evolución, al poner presión a los mercados laborales, presiona los salarios a la baja. La expansión de oportunidades económicas se ha vuelto más importante ya que se ha observado que los jóvenes más capacitados son los que tienden a emigrar buscando las oportunidades que su país no les ofrece, traduciéndose en una pérdida de capital humano.

8. La recomendación de política para el crecimiento inclusivo en Nicaragua es que la tasa de crecimiento económico sea de al menos 6%, dada una tasa de crecimiento poblacional de alrededor del 2% por año, para reducir la pobreza a la mitad en 10 años.

E.2 Mejorar la Progresividad del Gasto Público Social

9. Los hallazgos del análisis de progresividad del gasto público social indican que hay suficiente margen para aumentar significativamente su grado de focalización. Esto se puede lograr extendiendo la cobertura de programas sociales como educación primaria y salud básica y preventiva, programas que se caracterizan por tener el mayor impacto progresivo, ya sea reasignando presupuesto a programas mejor focalizados, o reorientando la focalización de programas específicos para que beneficien a los más pobres.

10. El Gasto Público Social (GPS) del 2005 beneficiaba casi por igual a los diferentes estratos de la población nicaragüense, mostrando que es un gasto pro-no-pobre pero sí es progresivo; alrededor del 45% de los gastos GPS benefician a gente que es pobre. Dado que la distribución del GPS es mucho menos concentrada entre los no-pobres en comparación con la distribución del consumo, el GPS es progresivo. Este impacto progresivo del GPS causa una reducción de 6 puntos en la desigualdad (medida por el coeficiente Gini del consumo per cápita). En otras palabras, mientras que el Gini antes del GPS es 40.1, un estimación del Gini después del GPS es de alrededor de 34. Es muy importante notar que el mayor impacto redistributivo proviene de los gastos en educación y salud, alrededor del 83% del impacto.

11. Uno de los principales hallazgos del análisis de progresividad del gasto público es que muchos programas sociales están mal focalizados. Mientras que el GPS es pro-no-pobre progresivo (el 45% favorece a los pobres) el gasto ERP es relativamente pro-pobre y progresivo (el 53% benefician a los pobres). Ésta es consecuencia de que el gasto público contiene programas focalizados y no focalizados. Si bien los beneficios de algunos programas están dirigidos a los más pobres, otros, en contraste, benefician en gran parte a los no-pobres.

12. Frecuentemente, la calidad del gasto público social en Nicaragua está limitada por su fragmentación y rigidez. Por ejemplo, la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos en educación y salud, cuyo mandato constitucional es ser universales, están limitadas al interior de los sectores por asignaciones históricas que se consideran inamovibles (ej. sector salud); o por asignaciones porcentuales que paradójicamente también tienen mandato constitucional (como en el sector educación).

13. Las recomendaciones de política para mejorar la progresividad del gasto público en Nicaragua se derivan del examen detallado de la cobertura e incidencia de numerosos servicios públicos donde surgen áreas prioritarias donde focalizar esfuerzos. En particular, los sectores de educación primaria, salud básica, y salud preventiva son fundamentalmente prioritarios. Estos gastos, además de ser pro-pobres, cuentan con el mayor volumen de recursos de todos los programas sociales. Por tanto, la ampliación de la cobertura y la mejora de estos servicios es claramente una política de gasto público pro-pobre. Son estos dos sectores, educación primaria y salud primaria, dos herramientas muy efectivas para incrementar la progresividad del gasto público en Nicaragua y reducir la desigualdad.

14. Asimismo, otra recomendación de política para mejorar la progresividad del gasto público es incrementar el volumen de recursos a los programas mejor focalizados, pero que cuentan con un volumen escaso de recursos. Entre los programas más dirigidos a los pobres están los programas de educación de adultos, varios programas de alimentación (PMA, PINE y PAININ), y el módulo de protección social del FISE (Gráfico 28). Los programas de desarrollo rural, del MAGFOR y del MTI, tienen también un alto grado de focalización pero igualmente cuentan con escasos recursos.

15. Por otra parte y en contraposición, entre todos los programas analizados se destacan como regresivos los gastos en universidades públicas, que por su volumen de recursos asignados y por su progresividad inferior aún a la distribución del consumo su impacto neto empeora la distribución de ingresos. Las recomendaciones de política para los gastos en universidades no pueden incluir la reasignación hacia gastos más progresivos por su asignación porcentual con mandato constitucional, aun cuando esto sería lo más recomendable. Las recomendaciones de política para los gastos universitarios son mejorar su rendición de cuentas a la sociedad (dado que son fondos públicos), mejorar su efectividad (años promedio para graduarse, porcentaje de graduados, porcentaje de graduados con empleo en su profesión), y aumentar la disponibilidad de becas para estudiantes de menores ingresos. Estas recomendaciones no se contraponen con la autonomía universitaria, más bien por el contrario, incrementarían su legitimidad.

E.3 Apoyar incrementos en la Productividad

16. La necesidad de incrementar la productividad es uno de los temas clave que se destaca en Nicaragua, en los esfuerzos para incrementar el crecimiento económico, y para reducir la inequidad y la pobreza. Se entiende por productividad el producto obtenido por unidad de insumo, y por insumos, la infraestructura, mano de obra, capital, servicios, etc. La productividad en Nicaragua es regularmente baja en la mayoría de los sectores, lo cual es una determinante fundamental en su baja generación de ingresos. Asimismo, las brechas en productividad son enormes al interior de los sectores y para las distintas regiones del país. Esto tiene un impacto fuerte en las carencias de bienestar de los pobres y en las limitantes que enfrentan para subir su nivel de vida. En términos de políticas públicas de crecimiento inclusivo hay varias áreas de acción que son fundamentales para lograr incrementos en la productividad.

17. Dado que el sector de la agricultura en Nicaragua tiene una importancia fundamental en el crecimiento económico y el bienestar de los pobres, las recomendaciones de política pública para incrementar la productividad en este sector tienen un rol central y es el enfoque de esta sección. El sector agrícola representa alrededor de un tercera parte del PIB y más de la mitad de las exportaciones; y es una de las principales fuentes de trabajo para los nicaragüenses proveyendo cerca de un tercio del total y más de la mitad del empleo para los pobres. Aun cuando los ingresos de los pobres se encuentran diversificados entre actividades agrícolas y no agrícolas, ya sea como trabajador independiente o asalariado, la agricultura es responsable del 50% de los ingresos del 20% más pobre. Asimismo, sucede frecuentemente que los ingresos no agrícolas de los pobres están vinculados a la agricultura en actividades tales como transporte, comercialización, insumos agrícolas, etc., ya sea como trabajadores independientes o asalariados. Por otra parte, una de las estrategias de los pobres para incrementar su prosperidad, y aún permitir su salida de la pobreza, es dedicarse a cultivos comercializables

y/o incorporarse a actividades de mayor valor agregado[42], ambas proporcionando incrementos importantes en productividad.

18. Precisamente la desigualdad de oportunidades se manifiesta en el sector agrícola en grandes brechas de productividad por tamaño de productor y por regiones. Los grandes productores agropecuarios muestran niveles de productividad hasta seis veces mayores que los pequeños productores. No es sorprendente que los grandes productores, teniendo mejor acceso a infraestructura, tecnología, capital y crédito, y tierras, sean más productivos que los pequeños productores. Las grandes desigualdades en productividad a través de las regiones demuestran que la región Atlántica, siendo la más pobre, muestra los niveles más bajos de productividad agrícola, mientras que algunas áreas de las regiones Central y Pacífico muestran niveles de productividad sobre el promedio nacional.

19. En general, las familias dedicadas a la producción agrícola son un grupo vulnerable de la población nicaragüense, que muestran mayor pobreza que la población en general (un 70% son pobres) y menores niveles de educación que el promedio (93% de todos los jefes de familia en este grupo tienen sólo educación primaria o menos). Si bien los productores pequeños y pobres generalmente tienen menor acceso a tierra y capital, emplean más mano de obra (generalmente no calificada y también no necesariamente remunerada) para poder ejecutar actividades que otros productores realizan utilizando equipamiento (para labores como el riego, la siembra y la cosecha) con lo cual contribuyen significativamente a la ocupación agropecuaria.

20. En Nicaragua, el uso de insumos agrícolas es bajo en general: sólo un 11% de todos los productores utilizan semillas certificadas, un 6% utiliza fertilizantes orgánicos, un 37% usa fertilizantes químicos y un 67% utiliza pesticidas. Los productores grandes y los no pobres, como también los de la región Pacífico, usan más insumos que los productores pobres, pequeños y rurales. En particular, el uso de fertilizantes es un factor importante en la productividad agrícola. Los estudios indican que a nivel nacional el uso de fertilizantes aumenta los niveles de productividad entre 22 a 34%; además, genera mayores aumentos en la productividad (entre 23 a 50%) entre productores pequeños y pobres. El retorno por mano de obra es alto, especialmente para los productores pobres.

42 Banco Mundial (2003).

21. Estimaciones sugieren que por cada trabajador extra por hectárea, aumenta entre un 50 y un 70% el rendimiento por hectárea, pero disminuyen los ingresos de los trabajadores adicionales. Los estudios sugieren que por cada 1,000 Córdobas invertidos en capital por hectárea (alrededor de US$60 por hectárea) se espera que la productividad aumente entre 7 a 10%. El tener acceso a caminos pavimentados aumenta el rendimiento promedio por hectárea entre 17 a 20%.

22. Las recomendaciones de política para incrementar la productividad de los pobres están directamente vinculados a la modernización de la agroindustria, principalmente para la exportación, la ampliación y mejoramiento de la infraestructura (ver siguiente apartado)[43], y el mejoramiento de los servicios agrícolas, en especial el acceso al crédito.

Modernización de la agroindustria y agroexportación

23. La alta comerciabilidad de la agricultura nicaragüense y el modesto tamaño del mercado interno hacen que agregar valor a los productos y los mercados internacionales sean cruciales para la productividad del sector agrícola. Aun cuando solo una cuarta parte de las áreas sembradas se dedica a la producción de exportables, el comercio total de productos agrícolas representa más de tres cuartas partes del PIB agrícola. En especial las exportaciones agrícolas no tradicionales ofrecen grandes oportunidades de ingresos, lo cual se demuestra porque estas exportaciones se han cuadruplicado en la última década y ya representan más de una tercera parte de las exportaciones agrícolas.

24. La recomendación de política pública es invertir en incentivos que apoyen directamente a los productores para lograr una transición exitosa hacia actividades de mayor valor agregado. La reducción de los costos de transacción es clave para incrementar la competitividad y productividad. Infraestructura económica como la estabilidad macroeconómica y financiera; infraestructura física como los caminos y la electricidad; e infraestructura de servicios como los financieros. En cuanto a los incentivos para apoyar la agroindustria, los que han demostrado mayor eficacia son los fondos de investigación competitivos, la asistencia técnica, los estudios de mercado y la elaboración de planes de negocios. Asimismo, es importante evitar los controles de precios de insumos y productos finales, y continuar

43 El acceso a infraestructura está vinculado tanto a los incrementos en la productividad como al mejoramiento del capital humano, por lo cual se le dedica una sección por separado.

la reducción o nivelación de aranceles, con el fin de que el sector público apoye la competitividad y que los productores puedan ajustar sus patrones de producción a las señales del mercado.

25. Asimismo, otras recomendaciones de política para el rol clave del sector público en incrementar la productividad de los pobres son: (a) mejorar los servicios agrícolas para la agroindustria y las agroexportaciones; (b) mejorar los sistemas de procesamiento y gestión sanitaria de los productos, fundamentales para mejorar la calidad y reducir las deficiencias que impiden cumplir con las normas internacionales; (c) apoyar la gestión del incremento en la calidad y competitividad, mediante, la promoción del uso de semillas mejoradas confiables y la estandarización de los productos; (d) mejorar la cobertura e impacto de los sistemas de información de mercado como insumo indispensable para facilitar la comercialización de los productos exportables; y, (e) mejorar la agilización y simplificación de los servicios al exportador en cuanto a trámites de exportación como reintegros, formularios, certificados, etc., dando preferencia a perecederos en cuanto a cruce fronterizo, inspección y documentación.

Mejoramiento de los servicios de crédito

26. Los servicios agrícolas en Nicaragua en general requieren mejoras sustanciales. Sin embargo, el mayor acceso a los servicios de crédito continúa siendo clave para incrementar la productividad y rentabilidad de los productores. Por ello, las recomendaciones de política de esta sección se enfocan principalmente en estos servicios. En Nicaragua, aproximadamente una de cada cuatro familias recibe un préstamo de cualquier tipo anualmente, en todos los grupos socio-económicos. Es notable que más de la mitad de todos los préstamos otorgados a familias sean emitidos por acreedores informales (tales como familiares, amigos, ONGs, comerciantes, o líneas de crédito informales), lo cual significa mayores costos de transacción. En especial las familias pobres, rurales y dedicadas a la agricultura regularmente obtienen préstamos de fuentes informales. Es significativo que tener un título de propiedad de terreno/vivienda en Nicaragua no influye en la probabilidad de los hogares para acceder al crédito formal. El análisis revela que los préstamos (per cápita por año) están directamente relacionados en una gran proporción al ingreso anual per cápita. En particular y en cuanto a la magnitud de los préstamos, la mayor proporción la tienen las familias de productores agrícolas en relación a su ingreso, aproximadamente una quinta parte de los ingresos.

27. En Nicaragua, las líneas de crédito informales y los créditos de comerciantes son los proveedores de alrededor de la mitad de todos los préstamos. Estos proveedores – generalmente más asequibles para los pobres – cobran tasas de interés altas en comparación con los proveedores de créditos formales, como los bancos privados, cooperativas y otras instituciones financieras. Las tasas de interés cobradas por prestamistas informales pueden llegar hasta un 12% mensual, mientras que las tasas de interés cobrados por prestamistas formales fluctúan alrededor del 4% mensual. En cuanto al destino de los préstamos, alrededor de un tercio son utilizados para propósitos de inversión, mientras que el resto son para el consumo general de la familia (adquisición de automóviles, viviendas, y otros bienes no considerados inversión). Las familias dedicadas a la agricultura utilizan los préstamos en mayor proporción que el resto de las familias para propósitos de inversión, 40 vs. 30%.

28. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo implican mejorar los servicios de crédito. Esto se planea lograr asegurándose que los incentivos existan para ampliar el acceso y reducir el costo de los servicios financieros, y estimular la competencia justa entre los proveedores de servicios similares. El rol del sector público es, por tanto, asegurar que la normativa se adapte a las condiciones del agro nicaragüense para incluir a una mayor proporción de negocios y hogares rurales medianos y pequeños. Esto permitiría que los proveedores de servicios financieros evaluaran sus actuales políticas de clasificación de los riesgos de crédito y microcréditos, la capacidad de pago de los beneficiarios, y la creación de nuevos productos. Así, la recomendación de política para el sector público es mejorar la fiscalización eficaz y monitoreo de las instituciones que otorgan servicios financieros, apoyando la revisión del marco legal y normativa. El propósito sería adaptarlo a las circunstancias de Nicaragua para permitir el aprendizaje de experiencias exitosas al traducirlas en directrices institucionales que proporcionen una vía de desarrollo institucional estable a los proveedores de servicios financieros similares.

29. Es clave para las recomendaciones de política de servicios de crédito que quede claro que, en las actuales circunstancias del agro y los servicios de crédito en Nicaragua, el rol del sector público y de

los donantes no es proveer créditos subsidiados. El rol en realidad es apoyar a las instituciones de crédito y microcrédito mediante mejoras en la normativa, reglamentación, fiscalización, monitoreo y aprendizaje de experiencias exitosas para apoyar su viabilidad comercial y formal.

E.4 Mejorar el acceso a la Infraestructura

30. A nivel mundial, las altas tasas de crecimiento económico y la mayor igualdad de oportunidades están directamente vinculadas al acceso a infraestructura, incluyendo infraestructura física (caminos, aeropuertos, electricidad, transporte, etc.), telecomunicaciones y servicios. En Nicaragua ha habido un progreso significativo entre 1993 y 2009 en términos de acceso a infraestructura básica, servicios de telefonía fija y celular, y servicios de recolección de basura. En este periodo también se observó un progreso importante en las viviendas de los hogares en áreas urbanas y rurales, en cuanto a pisos y muros de mejor calidad, y en cuanto a acceso a servicios sanitarios.

31. Los niveles de infraestructura en Nicaragua siguen siendo extremadamente bajos en relación a la mayoría de los países de Latinoamérica y de la región centroamericana. Las consecuencias de este atraso son enormes, pues restringen significativamente el potencial productivo del país, desde posibilidades de inversiones privadas no realizadas hasta restricciones en el desarrollo humano por las serias carencias de las condiciones mínimas de infraestructura (ej. inaccesibilidad de potenciales destinos turísticos, de escuelas para niños en edad escolar, de centros de salud para que las madres puedan dar a luz con cuidados médicos, etc.)

Caminos, puentes y puertos

32. En Nicaragua han habido numerosas encuestas para identificar y priorizar las necesidades de inversión. Éstas confirman que la construcción de caminos y la reparación de los existentes están en primer lugar e incluyen calles en áreas urbanas, caminos hacia áreas urbanas, y puentes para mejorar la comunicación. Los caminos y los puentes son clave en el desarrollo humano para mantener el acceso a las escuelas y a los centros de salud, particularmente en la temporada de lluvias debido a las inundaciones, pues disminuyen el ausentismo de los estudiantes y permiten el acceso a servicios de salud básica.

33. El énfasis en los caminos y puentes como una prioridad para el gasto público persiste a pesar de significativos progresos y desembolsos en esta área en el pasado. El significativo apoyo de los donantes se debe en parte al atraso tanto en caminos pavimentados como caminos de todo tiempo en comparación con el nivel de desarrollo de Nicaragua en contraste con otros países centroamericanos. Asimismo, el atraso también está vinculado en buena parte a los esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación de caminos y puentes destruidos por inundaciones, huracanes y otros desastres naturales.

34. Las recomendaciones de política de crecimiento inclusivo en cuanto a caminos y puentes implican el incremento de las inversiones para aumentar la productividad y mejorar el bienestar. Aun cuando se ha logrado un avance significativo en caminos y puentes, los negocios y hogares que trabajan en la producción agropecuaria y las familias rurales pobres todavía son los grupos con el más bajo acceso a caminos en el país.

35. Por tanto, una de las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo para caminos y puentes es apoyar el avance y el mantenimiento de la red secundaria que vincula aldeas y fincas con los caminos primarios. En particular, los caminos y puentes en áreas rurales son aún más relevantes para la productividad, pues aún los productores nicaragüenses con altos rendimientos por hectárea tienen serios problemas de acceso a los mercados para sus productos por las carencias de infraestructura. Estas deficiencias limitan la comercialización de productos del agro, pero en especial se traducen en graves restricciones al desarrollo de la agroindustria y agroexportación, y por tanto en la competitividad y productividad.

36. Las recomendaciones de política pública en cuanto a puertos indican dos asuntos clave pendientes: primero las deficiencias en la gestión portuaria actual en general, y segundo la carencia de un puerto de aguas profundas en la Costa Atlántica conjuntamente con el estado actual de la infraestructura de acceso a esta zona del país. Estos temas implican serias desventajas al desarrollo de las exportaciones nicaragüenses hacia los mercados europeos y hacia la Costa Este de los Estados Unidos, con claras implicaciones en la disminución de la competitividad de los productos de Nicaragua en esos mercados.

Agua y Saneamiento

37. Las tasas de acceso a agua y saneamiento en Nicaragua están entre las más bajas de los países de América Latina. Dado que el acceso a agua potable segura y saneamiento básico tiene consecuencias directas en el desarrollo económico y humano, es fundamental incrementar sustancialmente la inversión y el mantenimiento de estos servicios. Las recomendaciones de política indican que, para lograr avances en el acceso a agua potable segura, sería indispensable modificar las normas de inversión existentes y mejorar las prácticas de manejo. Las deficiencias institucionales del sector, las actuales políticas de inversión, y los insuficientes recursos presupuestarios públicos han estado directamente vinculadas a la relativa ineficiencia e ineficacia del sector y a los lentos aumentos de cobertura, por lo cual el sector agua carece de sostenibilidad en su estado actual. En cuanto al saneamiento, la mayor parte del progreso fue hecho en letrinas con muy poco seguimiento, de manera que más de la mitad están sin tratamiento; simultáneamente hay muy poco avance en conexiones al sistema público de alcantarillado.

38. En Nicaragua, como en otros países en desarrollo, el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento agudiza la desigualdad de oportunidades ya que la inequidad en el acceso a agua potable segura es tan desigual como el consumo y está estrechamente asociado a la pobreza. Dado que los pobres están en gran medida excluidos de estos servicios públicos básicos, ellos tienden a implementar sus propias soluciones frecuentemente inadecuadas porque el agua no necesariamente es segura tanto en su suministro como en su calidad, o a pagar precios excesivamente altos a vendedores de agua por una escasa provisión. Al no tener acceso al agua, la pobreza se agrava aún más, restringiendo la productividad.

39. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo para agua y saneamiento implican afrontar los serios desafíos de cobertura y precios en áreas rurales. Para estas áreas, se requiere asegurar los niveles adecuados de inversión; por tanto, serían necesarios esquemas de co-financiamiento apropiado y políticas de participación local para que los servicios puedan ser financieramente sostenibles en el largo plazo. Dado los crecientes costos marginales, se necesita una sustancial inversión en infraestructura, donde la gran mayoría de los pobres viven sin acceso a agua segura y saneamiento, especialmente en las regiones Atlántico y Central/Norte. Las inversiones en infraestructura de agua en áreas rurales deben estar acompañadas de estrategias de descentralización, para incrementar las responsabilidades de las municipalidades, y de una efectiva construcción de capacidades locales, para fortalecer las habilidades de las comunidades. Estos cambios en áreas rurales apoyarían incrementos en la productividad y beneficiarían grandemente a los grupos de población pobre y de extrema pobreza.

40. Las recomendaciones de política de crecimiento inclusivo para las áreas urbanas tienen como tareas urgentes el asegurar la provisión de agua, afrontar el tema de los altos costos para los pobres y el restituir la confianza de los clientes. En el corto plazo sigue siguen siendo necesarias las inversiones sustanciales para mejorar la calidad del servicio a fin de reducir significativamente las carencias en la provisión de agua en algunas áreas. Desde el sector público es fundamental evitar que las inversiones se conviertan de facto en subsidios de consumo a perpetuidad. Dado que se requieren inversiones sustanciales para mejorar el servicio, tanto para ampliar la red como para darle mantenimiento, es necesario contar con un plan de ajuste gradual de tarifas con proyecciones de entrega de servicios y con una orientación pro-pobre para los hogares urbanos pobres. Los préstamos y donaciones deben estar ligados a resultados medibles en términos de mejoramiento del servicio, cobertura, e indicadores clave de gerencia y eficiencia técnica. Asimismo, se necesita dedicar fondos para la expansión del sistema de alcantarillado urbano, en particular en áreas peri-urbanas, y para infraestructura de tratamiento de aguas servidas en las ciudades más grandes.

41. Además, hay una recomendación de política pública de crecimiento inclusivo (la promoción de la higiene) que se aplica tanto a áreas rurales como urbanas para que la cobertura de agua y saneamiento tenga un mayor impacto en el desarrollo humano. La higiene merece considerablemente mayor atención de la que ha recibido hasta ahora. Un enfoque más integrado entre provisión de agua y saneamiento, y prácticas de higiene tendría un mucho mayor impacto en la salud de la población, en especial de los niños pobres que sufren frecuentemente de enfermedades estomacales que impactan negativamente su nivel nutricional.

Electricidad

42. El bajo acceso a la electricidad en Nicaragua es otro de los factores vinculados a la baja productividad, la desigualdad de oportunidades y las carencias en el bienestar. La falta de energía, en especial en áreas rurales, disminuye la capacidad del país para ampliar negocios en todos los sectores. En particular restringe las posibilidades productivas del sector agrícola existente que requiere de actividades de procesamiento para incrementar el valor agregado de sus productos y disminuir las pérdidas para los productos perecederos. Por tanto, la ampliación de redes de electricidad es una necesidad urgente que requiere de inversiones, particularmente en áreas rurales.

43. Las recomendaciones de política para ampliar la cobertura eléctrica implican enfrentar dos retos fundamentales para lograr la expansión de las redes de energía eléctrica. Estos retos son las dos principales causas de la falta de sostenibilidad del sistema; por un lado, la alta dependencia del petróleo como fuente principal de energía del país, y por otro, las altas tasas de robo de electricidad. La alta dependencia del petróleo como fuente principal de energía en el país requiere de manera urgente la diversificación de las fuentes de energía. El robo de electricidad llega a ser del 15 al 20% de la energía eléctrica transmitida, y los infractores no se encuentran entre los más pobres, lo cual se traduce en pérdidas insostenibles de ingresos, esto sin contabilizar las pérdidas de eficiencia del sistema por los problemas de calidad de las redes.

E.5 Invertir en Capital Humano

Educación

44. El factor más importante vinculado con la mejoría en los niveles de bienestar es la educación, y es crucial también para encontrar y mantener un trabajo. Para la política pública, la educación básica (hasta completar 9 años, incluyendo la secundaria) debe tener una alta prioridad. Nicaragua tiene el segundo lugar educativo más bajo de Centroamérica, más bajo de lo esperado para su nivel de ingreso, y solamente superior a Guatemala. El promedio de años de escolaridad de la población urbana es 6.1, comparado con el promedio regional de Latinoamerica de 9.0, y en áreas rurales en Nicaragua es solamente de 4 años[44].

45. Nicaragua tiene serias carencias en la provisión de servicios de educación básica (primaria y secundaria), tanto acceso insuficiente como baja calidad, en comparación con América Latina. La educación en Nicaragua está estadísticamente relacionada de manera muy significativa con el bienestar. Los análisis indican que los individuos que están sobre la línea de la pobreza han logrado completar al menos 11 años de educación (o secundaria casi completa). Asimismo, la inversión en educación es muy rentable para las personas; las estimaciones indican que un nicaragüense gana un salario 10% más alto por cada año adicional de escolaridad alcanzado. Sin embargo, a pesar de estos hallazgos, el 72% de la población no logra educación secundaria y, por consiguiente, obtienen salarios por debajo de la línea de pobreza.

46. La desigualdad de oportunidades en educación es abismal en Nicaragua. Existen desigualdades sustanciales en el acceso y calidad de la educación pre-escolar, primaria, secundaria y post secundaria, entre familias más ricas y más pobres, entre áreas urbanas y rurales, y entre regiones. Los indicadores muestran que los más pobres tienen altas tasas de matrícula tardía, deserción y repetición, que en conjunto limitan las oportunidades de los niños a completar su educación primaria y secundaria. A pesar de que ha habido progreso, de cada 5 niños pobres 1 no se matricula en la escuela. Proyecciones simples muestran que de cada 2 niños pobres matriculados en secundaria 1 no terminará la secundaria. Hay un indicador educativo en particular que nos demuestra en promedio los costos sociales de la ineficiencia; esto es, la tasa de repetición en primaria en Nicaragua es de 12% y tiene costo anual de US$12.0 millones, sin contabilizar el costo privado vinculado a la deserción escolar. Conjuntamente, solo 1 de cada 3 jóvenes entre 20 y 24 años de edad ha completado la secundaria. En estas circunstancias, la mayoría de los nicaragüenses acumulan poco capital humano y, al integrarse a la fuerza laboral, carecen de las mínimas habilidades necesarias para conseguir empleo y para alcanzar salarios que les permitan salir de la pobreza.

47. La recomendación de política pública de crecimiento inclusivo para el sistema educativo en Nicaragua es enfrentar los serios desafíos que requieren incrementar la eficiencia de las inversiones en el sub-sector clave de educación básica (primaria y secundaria). También implementar acciones esenciales, para concentrar las inversiones en aumentar el acceso y permanencia en las escuelas, y el mejoramiento de la calidad de la educación (reduciendo las tasas de deserción y

44 Banco Mundial 2011. World Development Indicators (WDI).

repetición, y mejorando la calidad de la enseñanza). Se necesita, por tanto, un enfoque más comprensivo de la educación básica que incorpore primaria y secundaria para construir un sistema educacional sustentable en el mediano y largo plazo.

48. Asimismo, la recomendación de política para la urgente mejora de la calidad de la educación es el mejoramiento de la capacitación de los maestros. También mejorar los incentivos, a fin de mejorar la calidad de la enseñanza y mantener a los mejores profesores dentro del sistema educacional. Nicaragua tiene, en cuanto a la calidad de la educación, la mayor relación alumno-maestro de América Latina, y sus maestros son también los menos calificados en la región.

49. Para ampliar la igualdad de oportunidades en el acceso a empleo entre los jóvenes, la recomendación de política es la urgente necesidad de la alfabetización, así como programas para completar primaria, completar secundaria y acceder a capacitación técnica. Estos programas continúan siendo un desafío y una necesidad para Nicaragua ya que son clave para incrementar las posibilidades de que los jóvenes se integren al mercado de trabajo.

Salud

50. La desigualdad de oportunidad en el acceso, uso y financiamiento de los servicios públicos de salud en Nicaragua es tal que incluso los servicios gratuitos, como las vacunaciones y salud reproductiva, tienden a favorecer más a los hogares menos pobres que a los más pobres. Aun cuando los servicios de salud básica son prioridad en la política pública, la mayor parte de los gastos en salud en Nicaragua son cubiertos por las mismas personas. Incluso los más pobres, quienes son el grupo meta, pagan frecuentemente una proporción sustancial de las consultas, servicios de diagnóstico y medicinas. En salud, los desembolsos en efectivo representan hasta una séptima parte del gasto no-alimentario para los más pobres. Asimismo, las familias más pobres son más vulnerables a los impactos de los problemas de salud y estos los atrapa persistentemente en la pobreza.

51. En Nicaragua el sistema de salud enfrenta grandes desafíos para mejorar el estado de salud básico de la población. Prevalecen ineficiencias en la asignación y uso de recursos públicos. Particularmente los pobres realizan altos desembolsos en efectivo en salud. Prevalecen serias restricciones en calidad y acceso a los servicios públicos de salud. El sector público tiene graves limitaciones para administrar un sistema de salud eficiente y para implementar las estrategias inclusivas.

52. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo para el sector salud son enfocar los esfuerzos para enfrentar los serios desafíos del sistema público en Nicaragua. El sector salud necesita enfocarse en incrementar la igualdad de oportunidades, principalmente porque las poblaciones pobres, a pesar de ser los principales usuarios, obtienen muy pocos beneficios. Por tanto, un modelo de atención de salud básica adecuado a Nicaragua necesita integrar acciones esenciales. Estas acciones son ampliar la cobertura de cuidados de parto y posparto para las mujeres, y promover la atención preventiva de salud para niños y madres, con prioridad en controles prenatales más tempranos y frecuentes. La ampliación del acceso a la atención médica del parto implica que una mayor proporción de mujeres den a luz bajo supervisión médica, ya que esto es aún muy bajo para las mujeres pobres y rurales. En salud preventiva, es necesario evitar la discontinuidad en la cobertura de vacunaciones. Particularmente en las últimas dosis de las vacunas de DPT y sarampión, e integrar intervenciones clave a los paquetes básicos que son administrados y financiados por el Ministerio de Salud, ya que hasta ahora la mayoría de estas intervenciones clave han sido apoyadas por donantes.

53. Las recomendaciones de política pública de crecimiento inclusivo para el gasto en salud implican enfrentar sus ineficiencias para poder mejorar notablemente los resultados de salud de los pobres. Se recomienda: focalizar los recursos públicos de atención de salud en intervenciones en salud primaria, prevención y promoción de la salud; utilizar un presupuesto basado en resultados en salud básica, revertiendo el proceso de asignación que ha favorecido a las áreas metropolitanas y a la atención hospitalaria; revertir los patrones históricos de distribución de los recursos humanos, que han significado pocos trabajadores de la salud para las áreas rurales pobres; y reducir el desequilibrio de los recursos humanos, disminuyendo la sobre-dependencia de médicos y aumentando la dotación de enfermeras y personal auxiliar, con un foco especial en la atención primaria en salud.

Programa Hambre Cero: Evaluación y Recomendaciones

El programa Hambre Cero o Programa Productivo Alimentario del Gobierno de Reconstrucción y Unidad Nacional, ha superado algunos señalamientos, pero sus problemas fundamentales persisten luego de cinco años de haber iniciado. Ésta es la conclusión del informe "Hambre Cero: Avances y Desafíos, Tercer Informe de Evaluación del Programa Productivo Agropecuario", producido por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) acerca de la ejecución del también denominado Bono Productivo Alimentario (BPA) entre los años 2007 y 2010.

Cobertura. La investigación señala que el gobierno no alcanzará las metas de cobertura fijadas, de acuerdo a las cifras del Ministerio Agropecuario y Forestal, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La cantidad de familias pendientes es similar a la cantidad alcanzada entre 2007 y 2010. De la meta final de cubrir a 100 mil familias en el quinquenio 2007-2011, equivalentes al 27% del total en pobreza extrema, según el Mapa de Pobreza Extrema del INIDE (2005), se cubrieron cerca de 52,000; esto es alrededor del 50% de la meta.

Ejecución Presupuestaria. Destaca también la investigación que en cada año Hambre Cero ha tenido sub-ejecución de los fondos asignados al BPA. El menor nivel de sub-ejecución ocurrió en el 2007 con 5.7%. Para el 2009 había empeoró hasta el 49.1% y en el 2010 alcanzó el 37.5%, a pesar que en ambos años se disminuyó la asignación presupuestaria gubernamental. El fenómeno ha sido más acentuado en los primeros nueve meses de cada año (enero-septiembre) y luego se han observado acciones forzadas y compras aceleradas entre octubre y diciembre, con los consecuentes riesgos para la calidad de la ejecución y la necesidad de recurrir a compras de emergencia.

Focalización. A pesar de las limitaciones de información, la investigación del IEPP hace un análisis de la focalización del Programa. Aun cuando el Programa tiene el requisito el tener acceso a entre 1 y 3 manzanas y por tanto deja fuera a una porción importante de familias en extrema pobreza, el Programa fue diseñado y tiene como ob¬jetivo reducir la extrema pobreza. El Programa se planteó como objetivo general: "Erradicar el hambre, la desnutrición crónica, la pobreza extrema y el desempleo en 75,000 familias rurales pobres, mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción y el consumo de alimentos proteicos, favoreciendo la sustitución del consumo de leña por biogás." Al revisar los 20 municipios con mayor cantidad de bonos dis¬tribuidos, es evidente que no necesariamente son aquellos municipios con mayores índices de pobreza extrema según el Mapa de Pobreza Extrema del INIDE (2005). Estos 20 municipios acumulan cerca del 36% de todos los BPA distribuidos hasta finales de 2010. Entre los de mayor asignación se encuentren municipios como Matagalpa, Jalapa, San Fernando y Somoto que ocupan lugares por encima del 90 entre los 153 municipios en el índice de pobreza extrema; todos con mayoría electoral del FSLN. Asimismo, de estos veinte, 14 tienen en total tienen mayoría elec-toral del FSLN. Por otra parte, en los 10 municipios con mayor Índice de Pobreza Extrema sólo el 11.5% de las familias ha sido beneficiado con BPA, comparado con 13.9% de familias pobres a nivel nacional. De haber una adecuada focalización, en los 10 municipios con mayor pobreza extrema habría un porcen¬taje de familias receptoras considerablemente mayor que en el total del país. Al contrastar dicha cobertura con los resultados electorales, también se encuentra que municipios con mayoría electoral del FSLN, han recibido mayor porcentaje de bonos que aquellos donde ganaron otros partidos. Tres de los diez municipios más pobres con cobertura del programa superior al 20% son de mayoría electoral del FSLN. Con esta información, (en la cual no se entró a analizar la distribución individual en cada comarca, donde en reiteradas ocasiones se ha señalado la inclinación a beneficiar principalmente a las familias afines al partido en el gobierno) resulta difícil ignorar la incidencia de la variable simpatía electoral en la distribución general del BPA en los espacios municipales.

Recomendaciones. La investigación propone un conjunto de recomendaciones al Programa Hambre Cero o Programa Productivo Alimentario para que su efectividad alcance focalización, nivel de apropiación y eficacia y mejore en el futuro próximo. Algunas son revisar los criterios de selección de las familias beneficiadas; establecer coordinaciones entre diversos programas y entidades del estado que desarrollan iniciativas similares o complementarias a Hambre Cero; y desarrollar un enfoque de género para erradicar el enfoque "familista" que actualmente presenta el programa.

Fuente: IEEPP

Nutrición

54. Hay una percepción común de que la desnutrición infantil se relaciona directamente con un acceso insuficiente a los alimentos; sin embargo, hay otros factores que pueden ser incluso más importantes. Las prácticas inadecuadas de cuidados maternales e infantiles, a menudo debido a inadecuados o inapropiados conocimientos/educación, son clave para que las acciones o conductas puedan transformar el alimento disponible en un buen crecimiento y desarrollo infantil. Los servicios adecuados de agua/saneamiento y de atención en salud son cruciales para el estado de salud de los niños y la incidencia de enfermedades. Estos tres factores, los conocimientos/educación, los servicios agua/saneamiento, y las carencias de atención en salud básica están directamente ligados a los problemas de desnutrición de los niños nicaragüenses y trabajan sinérgicamente. Un niño que no come bien, ya sea debido a prácticas inadecuadas de cuidado o porque no hay alimento suficiente, es más susceptible a enfermedades; por consiguiente la enfermedad aumenta la pérdida de nutrientes y suprime el apetito. Así, niños enfermos que viven en áreas donde faltan los servicios adecuados de agua/saneamiento y atención de salud básica, tienden a estar enfermos por largos períodos y comen mal, y así un ciclo en espiral hacia abajo resulta frecuentemente en desnutrición.

55. La desnutrición crónica (altura/edad) está fuertemente asociada a la pobreza. En Nicaragua, la desnutrición crónica es 2.5 veces mayor en los niños en extrema pobreza que en niños no pobres; 37.2 versus 14.6% respectivamente. Entre las familias extremadamente pobres, las tasas de desnutrición crónica están sobre un 45% en la región Central, los niveles más altos en todo el país. Muchos de los municipios más pobres y más remotos se encuentran en la región Central. Le sigue la Región Atlántica rural, con 36.9% de desnutrición crónica en niños en extrema pobreza.

56. Las recomendaciones de política de crecimiento inclusivo para la mayoría de los programas de desnutrición es incrementar su efectividad a corto plazo mediante el uso de enfoques integrados para tratar simultáneamente más de uno de los factores inmediatos y fundamentales asociados con la desnutrición. En Nicaragua, es importante apoyar programas multi-sectoriales que se concentren en la prevención y se dirijan al grupo de edad de mayor riesgo de desnutrición crónica, comenzando antes del nacimiento y continuando hasta el 2do año de vida del niño. Este enfoque integrado debe concentrarse en varios factores que ocurren a nivel del niño/familia y de la comunidad, y que no sólo incluyen el acceso insuficiente a alimentos, sino también incorpora los otros tres factores fuertemente vinculados a la desnutrición. Estos tres factores son: las prácticas inadecuadas de cuidado maternal e infantil (acciones o conductas que transformen el alimento disponible en un buen crecimiento y desarrollo infantil) frecuentemente relacionadas con bajo conocimiento/educación, el bajo acceso a los servicios de agua/saneamiento, y las carencias en la atención de la salud básica.

Intervenciones Multi-sector en Capital Humano

57. Es importante destacar que, en educación primaria, los análisis indican que el factor económico, tanto el costo privado de libros, uniformes, transporte, etc., como el costo de oportunidad de estudiar, es el factor de mayor peso en la explicación de por qué los padres no envían a sus hijos a la escuela. Las transferencias condicionadas a los hogares a cambio de modificaciones en el comportamiento han demostrado ser muy exitosas en muchos países y también en Nicaragua. La Red de Protección Social en Nicaragua daba transferencias a los hogares para que los niños se mantuvieran en la escuela y se les hiciera un chequeo regular a los más pequeños acerca de su progreso nutricional. Este programa mostró resultados altamente positivos en matriculación y retención escolar, así como en nutrición. Además, este tipo de intervenciones son un instrumento muy eficaz en romper la transmisión inter-generacional de la pobreza.

58. Uno de los grandes retos en Nicaragua para proveer servicios de educación, salud y nutrición es el problema de la dispersión poblacional, más aún dadas las limitaciones de recursos. En algunos países con características similares se ha logrado con éxito otorgar servicios en centros proveedores, que sirven asimismo para atraer a la población a áreas de alto potencial productivo y ofrecen también oportunidades de empleo. Estas intervenciones apoyan la eficiencia y efectividad del gasto público, dado que la inversión pública utiliza además criterios de optimización en cuanto a la distribución espacial. Se reúnen entonces en ciertos polos de desarrollo, servicios sociales, infraestructura productiva y alto potencial productivo que apoyan la inversión en capital humano y el crecimiento inclusivo.

Bibliografía

- Dollar, D. & Aart, K. (2002). "Growth is Good for the Poor.". World Bank, Journal of Economic Growth.
- Fondo Monetario Internacional (November 2010). "Nicaragua: Fourth and Fifth Review". Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Nicaragua".
- Fondo Monetario Internacional (Noviembre 2011). "Nicaragua: Seventh Review Under the Extended Credit Facility and Financing Assurances Review – Staff Report". Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Nicaragua, Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (Mayo 2011). "Nicaragua: Sixth Review Under the Externded Credit Facility and Financing Assurances. Review—Staff Report". Press Release on the Executive Board Discussion.
- Gobierno de Nicaragua (Junio 2007). "Informe de Gasto en Pobreza 2006".
- Goverment of Nicaragua (Septiembre 2011). "Progress Report on National Human Development Plan 2010".
- Goverment of Nicaragua (Agosto 2007). "Nicaragua Progress Report on National Development Plan 2006".
- Goverment of Nicaragua (Septiembre 2009)."Updated National Human Development Plan 2009-2011. Technical Summary".
- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Mayo 2011). "EMNV 2009: Principales Resultados Pobreza, Consumo, Ingreso".
- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2005). "Mapa de Pobreza Extrema Municipal por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ¨.
- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2007). "Perfil y Características de los Pobres en Nicaragua, 2005".
- Kakwani, N. & Pernia, E. (2000). What is Pro-poor Growth? Asian Development Review. World Bank.
- Overseas Development Institute (January 2008). Pro-poor growth and development.
- Ravallion, M. (2004). Pro-poor Growth: A Primer. The World Bank, Development Research Group.
- World Bank (2011). "World Bank Development Database".
- World Bank (2008). "Informe sobre la Pobreza 1993-2005" Un Estudio del Banco Mundial sobre Países.
- World Bank (2003). "Informe sobre la Pobreza: Incrementando la Prosperidad y Reduciendo la Vulnerabilidad".
- World Bank (2002). "Nicaragua: Promoviendo la Competitividad y Estimulando el Crecimiento Agrícola de Base Amplia".
- World Bank "Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos".
- World Bank (1993). "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy". A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press.
- World Bank (2000). "The Quality of Growth". Oxford University Press.
- World Bank (2009). "What is Inclusive Growth?" Inclusive Growth Group.

- World Bank (2011). “World Development Indicators”.
- World Bank (2006). “World Development Report (WDR): Equity and Development”.
- World Bank, Commission on Growth and Development (2008). The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.

1. Se ha avanzado mucho en el conocimiento de la mecánica del crecimiento económico, particularmente con los modelos que introducen de forma endógena la innovación tecnológica. A grosso modo puede afirmarse que el crecimiento depende tanto de la acumulación de factores productivos como del uso productivo de los mismos, pero que en última instancia la fuente de crecimiento continuo son los conocimientos y los inventos (Jones 2001). Sabemos también que detrás de la mecánica del crecimiento hay diversos factores que influyen tanto positiva como negativamente: la influencia del gobierno en la eficiencia de la economía; la cultura; la geografía; el clima; los recursos naturales… Sin embargo los estudios muestran mucha ambigüedad en el sentido de las relaciones de causa-efecto, más aún porque la historia y los sucesos históricos tienen un enorme peso en las trayectorias de crecimiento y niveles de ingresos alcanzados.

2. Si bien sabemos mucho sobre el crecimiento—al menos sobre su mecánica—no ocurre lo mismo sobre la persistencia de las desigualdades de ingreso dentro, y entre países, quizás porque las diferencias de ingresos en los países con mayor desigualdad tienen sus raíces en una trayectoria de varios siglos, difícil de capturar y de modelar cuantitativamente.

3. Por otra parte, la evidencia empírica respecto a las desigualdades es ambigua. Al parecer, la desigualdad de ingresos favorece la acumulación de capital físico pero trabaja en contra del crecimiento del capital humano (Weil 2009).

4. Las conclusiones alcanzadas recientemente en el Banco Mundial para explicar la falta de convergencia y la persistencia de la divergencia de niveles de ingreso y tasas de crecimiento entre países son interesantes aunque no particularmente novedosas: apertura de la economía; altas tasas de ahorro e inversión; estabilidad macroeconómica; mecanismos de asignación de recursos por el mercado y gobiernos comprometidos, creíbles y capaces. Detrás de todo esto se encuentra lo que llaman la nueva economía estructural, cuyo principio central es el uso de la ventaja comparativa para obtener un crecimiento dinámico (Lin y Monga 2010). Es una lástima que no tengamos pistas sobre cómo identificar las ventajas comparativas y cómo ir cambiando en la medida que estas lo hacen, ya que también son dinámicas.

5. En el presente documento no pretendo hacer una revisión exhaustiva sobre el tema en cuestión, sino sólo de apuntar hacia algunos elementos que en estudios, experiencias de gobierno y consultorías me parecen relevantes, tanto desde el punto de vista de una racionalidad técnico-económica como desde el punto de vista político. Por razones de espacio, he excluido los aspectos culturales y éticos, los cuales son de igual—o quizás de mayor importancia—que los aquí tratados.

La Racionalidad Económica

6. Una manera sencilla, pero no simplista, para abordar el problema del crecimiento favorable a los más pobres es a través de una función de ingresos, en la cual es fácil de visualizar cuáles son las variables que tienden a generar a mayores ingresos y visualizar aquellas en las cuales los más pobres presentan mayores carencias o sobre las cuales tienen poca o ninguna incidencia.

7. En general, los ingresos a nivel personal (y) pueden expresarse eclécticamente como una función que incluye tanto factores personales propiamente dichos como estructurales:

8. y = f (Activos, Educación, Salud, Capital Cultural, Experiencia Laboral, Actitud, Sexo, Ubicación Geográfica (urbana o rural), Ubicación Sectorial, Ubicación Formal/Informal, Estatus Migratorio/ Etnicidad, Productividad (Tecnología X Eficiencia), Transferencias Netas, Grado de Desarrollo del País, Calidad del Desarrollo)

9. El "stock" de **Activos** físicos/financieros depende de la disponibilidad de los mismos (por ejemplo, tierra del estado no asignada); de los mercados de dichos activos; de la capacidad de ahorro; de las herencias recibidas; de las políticas de distribución del gobierno; del reconocimiento de los derechos de propiedad de dichos activos; y del grado de acceso al uso pleno de los mismos…

10. La **educación** está ligada estrechamente con la **salud** y requiere la nutrición y el estímulo temprano (educabilidad) así como la calidad y el ambiente adecuado en la familia y comunidad, y además requiere un mínimo de años—dependiendo de la calidad de la educación entre seis y diez-- para que una persona llegue a ser funcional en lecto-escritura

y en el uso práctico de las matemáticas y de las ciencias. Cabe notar que la educación es un "stock" que requiere un flujo prolongado de inversiones para llegar a un umbral mínimo que haga una diferencia en los ingresos.

11. El **Capital Cultural** se refiere a la socialización que ocurre en las familias en forma de conocimientos, habilidades, actitudes, comportamientos, relaciones sociales, símbolos de estatus, *savoir faire* y las ventajas de acceso a otras formas de capital que dicha socialización proporciona. En este sentido, los más pobres parten de un capital cultural bajo o inexistente lo cual influye en el acceso y aprovechamiento, por ejemplo, de la educación.

12. La **Experiencia Laboral** está, por lo general, correlacionada con la edad por medio de la curva de aprendizaje. Los ingresos suben con la edad y con la experiencia para luego decaer. Dependiendo del grado de educación alcanzada, este pico de ingresos ocurre a los 25-35 años para personas de nula o baja educación y muchísimo más tarde para los que tienen una educación avanzada.

13. La **Actitud** es una forma abreviada de denotar la visión personal del mundo e incide en el comportamiento de los individuos y colectividades. Por ejemplo, la auto percepción de ser agente o ser objeto de lo que sucede a uno en la vida predisponen a actuar proactivamente o a la pasividad.

14. En cuanto al **Sexo**, las mujeres son por lo común discriminadas y, a paridad de otros factores, ganan menos. El grado de discriminación depende de la cultura y de las normas legales y tiene una incidencia doble en la pobreza ya que, por lo común, son las mujeres—aun con menor ingreso—las que más ahorran, particularmente en el campo.

15. La **Ubicación Urbana/Rural** pesa mucho ya que, por lo general, las capacidades colectivas, los activos y bienes públicos están sesgados a favor de las ciudades y el acceso a este tipo de activos colectivos es más costoso para los más pobres en las áreas rurales. Basta ver en un mapa la distribución de carreteras, escuelas, clínicas de salud, etc. para comprobar este sesgo.

16. También la **Situación Laboral-Sectorial** (industrial, agrícola, extractivo, servicios, gobierno…) tiene un impacto en el ingreso individual puesto que funcionan en mercados con diferentes grados de competencia, apuntan a diferentes segmentos de consumidores y presentan distintos grados de productividad.

17. La **Ubicación en el Sector Informal o Formal** es clave. Aun controlando las variables de capital humano y las características personales, las personas ubicadas en el sector informal—ya sea como propietarios o empleados—ganan menos que las que trabajan en el sector formal. En otras palabras, desde el punto de vista económico, son menos productivos más allá de su dotación de capital por razones estructurales. En Nicaragua es notable la persistencia del alto porcentaje (aproximadamente 70%) de personas activas en el sector informal.

18. El **Estatus Migratorio** funciona de dos maneras: por una parte como una especie de señal discriminatoria negativa en los mercados laborales y por otra parte imponiendo altos costos de transacción a los migrantes (búsqueda restringida de oportunidades; no manejo de los códigos sociales implícitos; dependencia de familiares/amigos…) Otro tanto ocurre por **razones étnicas**.

19. La **Productividad** depende de la eficiencia a nivel personal (una función compleja de la curva de aprendizaje, capital humano, actitud, ubicación, etc.); del diseño y operación de los puestos de trabajo (por ejemplo, el grado de capital por persona); y de la tecnología disponible y su capacidad de usarla. Influye además la calidad gerencial de la organización donde trabaja la persona.

20. Las **Transferencias Netas** (ya sean del gobierno y/o familiares) son una forma rápida de aumentar los ingresos de los más pobres. En la medida que se utilicen para consumo y bienestar de corto plazo—y no en inversiones en activos, tecnología o capital humano—sus efectos en aumentar y mejorar de manera estructural los activos y posibilidades de los más pobres son sumamente reducidos. Además, dichas transferencias son vulnerables a fluctuaciones de los ingresos del gobierno—o de los familiares remitentes—y a ser capturados por otros grupos no pobres, o no extremadamente pobre, particularmente cuando las transferencias son en especies o en forma de subsidios más generalizados. En adición, las transferencias tienden en general a crear una mentalidad de dependencia.

21. El **Grado de Desarrollo del País** es una manera sintética de expresar el nivel general de ingresos y todos los concomitantes del mismo tales como las ventanas de oportunidades para progresar y como el acceso a bienes públicos y a externalidades positivas. A paridad de capital humano, es obvio que se pueden tener mayores ingresos, por ejemplo, en Costa Rica

que en Nicaragua y a tener acceso a mejores servicios de salud y educación.

22. La **Calidad del Desarrollo** se refiere a la estructura o composición del crecimiento. Por ejemplo, un crecimiento que es intensivo en el uso de mano de obra no calificada, tiende a favorecer a los más pobres (Loayza y Raddatz 2006). Lo mismo sucede con el grado de valor agregado que tengan las exportaciones u otras actividades económicas. Si las exportaciones crecen en forma de materia prima y con tecnología intensiva en tierra y/o capital, su impacto en la distribución del ingreso será poco visible o inclusive negativo.

23. En resumen, los determinantes del ingreso y de la pobreza pertenecen a diversos ámbitos que abarcan aspectos personales, institucionales, legales, estructurales, culturales y sicológicos. Cada ámbito está estrechamente interrelacionado con los otros, pero con plazos y retos diferentes. Por ejemplo, aumentar el número de años promedio de educación requiere un flujo continuo de inversiones que comienza desde de la concepción (el cuidado materno infantil durante el embarazo), la ingesta de proteínas y calorías particularmente los primeros años de vida; la estimulación temprana… Esta inversión continua y prolongada no da sus frutos en el vacío, sino que también requiere inversiones en nutrición y salud, así como la acumulación de activos, entre otras cosas, para lograr una relación adecuada de capital per cápita y tecnología que permita utilizar el grado de educación alcanzada y producir un ingreso más alto.

24. En otras palabras, la función de ingresos indica una relación complementaria entre los diferentes factores que entran en su composición lo cual nos lleva a la conclusión elemental que los programas y proyectos para elevar uno de los factores y/o superar obstáculos—dejando inalterados los otros—no necesariamente logran tener una incidencia notable en mejorar los ingreso de los más pobres. Más aún, dado que en la práctica muchos programas son discontinuos y no se mide verdaderamente el impacto de los mismos, sino sólo los insumos o algunos indicadores de ejecutoria, resulta difícil de creer que realmente benefician a los más pobres.

25. La posibilidad de utilizar plenamente todos los factores de la función de ingresos—y maximizarlos—ocurre además, dentro de un contexto de:

- Stock, estructura y distribución de activos y bienes colectivos (caminos, energía, seguridad ciudadana).

- Grado y distribución de capacidades colectivas: ambiente propicio para el ahorro y la inversión; reglas del juego claras y estables; costos de transacción bajos; derechos de propiedad indiscutibles y respetados; cultura; ética; capital social; estructura de oportunidades.

- El conjunto de incentivos y valores que existen en la práctica y que llevan a diferentes metas y comportamientos sociales y económicos.

- Grado y distribución de riesgos ecológicos, sociales y económicos.

26. Basta leer los diarios en muchos países para darse cuenta que la distribución de todo lo anterior está sesgada en contra de los más pobres. Es suficiente un ejemplo: las zonas de mayor criminalidad y de riesgo ambiental no se encuentran en las áreas de mayor densidad de riqueza.

Políticas económicas inclusivas

27. Existe un fuerte consenso en la literatura sobre la necesidad de un vigoroso crecimiento para ayudar a los más pobres, el cual pareciera ser necesario, pero no suficiente, y que justifica la necesidad de políticas específicas pro-pobres, las cuales pueden deducirse del modelo de generación de ingresos arriba esquematizado. Las principales pasarían entonces por:

» Aumentar los activos físicos/financieros (Tierra, campo, maquinaria, crédito de los más pobres y el acceso a los mismos).

» Aumentar el capital humano (Nutrición, salud, educación, etc.) de los más pobres.

» Compensar las externalidades positivas de la inversión en capital humano (ej. educación) cubriendo los costos directos y los costos privados de oportunidad que inciden en los más pobres, a fin que dicha inversión sea factible.

» Combatir la discriminación por sexo, edad, estatus migratorio o étnico.

» Aumentar la cobertura geográfica y la distribución de activos y capacidades colectivos, enfatizando los grupos más necesitados

» Remover las barreras que impiden el acceso a la formalización de las actividades del sector informal y a los mercados; facilitar el acceso a títulos de propiedad, a la tecnología, al crédito y bajar los costos de transacción para los negocios de los más pobres (es decir, las que pesan sobre el sector informal).

» Promover activamente la resolución de los problemas de coordinación que surgen en cualquier economía y facilitar la formación de conglomerados regionales. Por ejemplo, fomentando los contratos entre PYMES y empresas exportadoras, así como mejorando el acceso a la demanda de las empresas del sector informal.

» Combatir las estructuras de monopolios, oligopolios y todo de tipo de rentas establecidas por medios de licencias, privilegios y proteccionismo. En otras palabras, nivelar el terreno de juego estableciendo mercados realmente competitivos.

» Establecer políticas de adopción, adaptación y generación de tecnología adecuada y facilitar el acceso y difusión de la mismas.

» Inducir una calidad de desarrollo que refleje realmente los recursos disponibles en la economía.

» Transferir recursos a las personas incapacitadas para generar actual o potencialmente sus propios ingresos, tales como a las víctimas de desastres naturales o bien durante periodos de crisis y ajustes económicos.

Obstáculos a una política económica inclusiva y algunos remedios

28. Si bien hay que escuchar y seguir las usuales recomendaciones de más investigación y más adaptación a cada país de las prescripciones anteriores, los mayores obstáculos bajo un enfoque técnico-económico son:

- Recursos insuficientes.
- Recursos utilizados ineficientemente.
- Flujo de recursos vulnerables a crisis internacionales.
- Baja capacidad de absorción/ejecución por parte de las agencias ejecutoras.
- Información escasa y pobre capacidad para focalizar programas y proyectos.
- Incapacidad de combinar la estandarización de programas y proyectos con flexibilidad para su adaptación local.
- El enfoque sectorial (salud, infraestructura, educación, vivienda…) que no permite visualizar sinergias, ni tampoco identificar discordancias.
- Dependencia de recursos externos fluctuantes y cambiantes de acuerdo con la última moda de preferencias de donantes y/o oficiales de agencias internacionales (En el caso de Nicaragua, por ejemplo, el financiamiento externo es un 12%, del PIB en forma de Donaciones/Préstamos. Un 60% proviene de un solo país, Venezuela).
- Ambiente para las inversiones que favorece el corto plazo con mucha incertidumbre a largo plazo.
- Reglas del juego mutables y personalizadas.

29. Ciertamente, los problemas técnicos son serios, pero no entran en la categoría de intratables, al menos desde el ángulo de la racionalidad técnica-económica ya que existen 'blue-prints' sobre qué hacer, o por lo menos, se cuenta con los principios que se deben de aplicar. Sabemos por ejemplo que la existencia del continuum formal – informal se debe a derechos de propiedad (y de Catastro/Registro) ambiguos; a altas barreras de ingreso al sector formal; a altos costos de transacción; a distorsiones en los mercados de factores: a la falta de acceso a mercados; a baja disponibilidad de crédito y de tecnología…

30. Más aún, si seguimos una lógica racional, es posible concebir una trayectoria o proceso ideal para abordar los programas y proyectos pro-pobres que implica un papel a los diferentes actores (población, partidos políticos, gobierno y cooperación bi- y multilateral). Si se asume un escenario donde predomina la racionalidad técnica-económica, se debería entonces proceder a:

- Conocer las necesidades y agregar las preferencias de la población—particularmente la más pobre.
- Capacitar a los partidos políticos y la sociedad civil para cumplir con su papel de traducir, con representatividad, las necesidades, en demandas y propuestas políticas.
- Incrementar la capacidad técnica del gobierno para diseñar las políticas y programas adecuados, así como de establecer las prioridades de las mismas.

- Aumentar las habilidades de interlocución y persuasión del gobierno frente a cooperantes y prestatarios internacionales.

- Capacitar a la burocracia estatal nacional y local para llevar a cabo eficientemente las políticas y programas, evitando la captura de recursos por los grupos más ricos o menos pobres.

- Involucrar a la sociedad civil y usar los mecanismos de mercado cuando sea factible (ejemplo, licitaciones para llevar a cabo obras, proyectos, etc.).

- Estimular la auditoría social y la evaluación para corregir y ajustar las políticas.

- Incrementar la capacidad de adaptar, difundir y ampliar las políticas más exitosas y de mayor relación beneficio/costo.

- Asegurar la continuidad de programas y proyectos para lograr un umbral necesario de acumulación entre los más pobres de diversos tipos de capitales que pueda establecer una diferencia estructural en los determinantes del ingreso.

31. Ninguno de estos problemas es técnicamente insuperable y la ayuda ha sido abundante y generosa a lo largo de varias décadas, particularmente en Nicaragua, sin que haya existido un impacto sostenible de gran significancia. Se sabe, con algunas lagunas, qué hacer o al menos qué direcciones tomar. Más aún, algunas soluciones plasmadas en programas y proyectos han sido ensayadas, al menos a nivel local o regional en varios países, y en Nicaragua, con éxito ¿Pero por qué no se extienden geográficamente y se sostienen las políticas y programas? ¿Por qué los resultados no han sido más alentadores? Ciertamente que parte importante de los resultados son el producto de la falta de continuidad en políticas y programas, aun dentro de una misma administración, pero esta explicación no parece ser suficiente para explicar el porqué de solo éxitos parciales.

32. Si bien el modelo de racionalidad económica lleva a prescripciones sobre qué hacer y qué obstáculos vencer, sus limitaciones en la práctica no son tan obvias como pareciera señalar la lista de acciones arriba detalladas y quizás haya que buscar los problemas y las respuestas en otros tipos de racionalidades. En este sentido, quizás la mayor limitación de la racionalidad económica sea asumir que la sociedad en general, y los gobiernos en particular, tienen un interés y un incentivo fuerte para remediar las situaciones de todos los pobres y que el bienestar general es la justificación de la existencia y las intervenciones del gobierno.

La Racionalidad Política

33. La perspectiva política (retomada por algunos economistas como economía política) ilumina varias facetas dejadas afuera en la visión técnica.

34. Bajo la óptica de la racionalidad política, el objetivo buscado no sería el bienestar generalizado, sino la conservación de ciertas formas institucionales y de poder, por razones ideológicas y/o personales. Los gobiernos, en esta perspectiva, responden a las demandas de distintos segmentos de la población en forma diferenciada y en tiempos diferentes, dependiendo del poder relativo de las clases y/o grupos demandantes.

35. Si la premisa anterior, de respuesta diferenciada, es cierta, entonces los más pobres están en franca desventaja, ya que, dadas sus características, sus voces no resuenan mucho y sus demandas no tiene peso al no estar políticamente organizados y/o movilizados.

36. Algunas de estas características son obvias: por lo común, los más pobres se encuentran más dispersos (en el campo) y con menores vías de acceso e interacción; tienen mayores costos y barreras para organizarse (el costo de oportunidad para tareas de organización significa dejar de ganarse cotidianamente la vida, aparte de los costos mismos de transporte, movilización de seguidores, etc.); tienen menores recursos para correr riesgos y articular demandas; es más dominante entre ellos la orientación fatalista (consecuencia de la experiencia y la baja educación); generalmente disponen de menor información; y perciben la distancia de poder como más grande; es decir, el sentido de jerarquía y obediencia es mayor.

37. Una consecuencia nada sorprendente de todo lo anterior es una respuesta débil o nula de muchos gobiernos a los problemas de extrema pobreza.

Incentivos a favor y en contra de políticas económicas inclusivas

38. Aún en países pobres con tradiciones democráticas esto parece ser cierto: los gobiernos locales responden a situaciones de pobreza en forma diferenciada (Besley

y Burgess 2002). Aún en las democracias, las obras de infraestructura visibles, como una carretera, tienen un rendimiento político más alto que la inversión en recursos humanos, como pre-escolares, donde los resultados son a largo plazo y poco notorios de inmediato. También la experiencia muestra que los gobiernos ceden más rápidamente a las presiones de las élites urbanas, como sucedió recientemente con las protestas de universitarios en Chile y Colombia, que a la pobreza rural desapercibida. En Nicaragua las universidades estatales reciben el 6% del presupuesto por mandato constitucional — lo cual es un fuerte sesgo hacia los grupos no pobres — pero no sucede otro tanto con la educación pre-escolar ni primaria.

39. Para países pobres y sin trayectoria democrática, la situación es peor. Después de revisar varios episodios de reformas en diversos períodos en muchos países de África, las conclusiones de Kimenyi (2006) indican que: la mayoría de las reformas han producido poco o ningún crecimiento; es necesario conocer más a los pobres; se necesita borrar las barreras que impiden a los más pobres participar en los mecanismos de mercado; se debe establecer un mayor propósito común entre estado y mercado; y, sobre todo, se deben crear nuevas estructuras de gobernabilidad. De tal modo que "cualquier reforma orientada hacia el crecimiento pro pobres debe de incluir reformas institucionales que empoderen a los más pobres a través de una difusión progresiva del poder" (Kimenyi 2006). Esto último implicaría, a su vez, un cambio en la estructura de poder o un cambio en políticas económicas y sociales que eventualmente (¿e involuntariamente?) impliquen dicho cambio.

40. Bruce Bueno de Mezquita, un agudo científico político—bordeando para algunos el cinismo y para otros un realista con los pies en la tierra—explica en varias de sus publicaciones la estructura de poder en cuestión (de Mezquita y Smith 2011). Según estos autores, el panorama político puede dividirse en tres grupos de personas: el electorado nominal (nominales); el electorado real (los seleccionadores) y la coalición ganadora (los vencedores o verdaderos mandantes).

41. El papel del primer grupo es solo votar en pro o en contra sobre los candidatos a los puestos políticos. Aún en la antigua Unión Soviética o en Cuba, las personas en este grupo votan por los nombres en una lista, sin tener una participación en la elaboración de la misma.

42. El segundo grupo, como su nombre lo indica, realmente escoge a los líderes. Un sub conjunto constituye la coalición ganadora, los vencedores, sin cuyo soporte el líder no puede sobrevivir en su cargo.

43. Los autores llaman respectivamente a cada uno de estos grupos los intercambiables, los influenciadores y los esenciales. Aún los países más lejanos de la democracia, como Corea del Norte, tienen un electorado nominal masivo, un pequeño grupo de influenciadores y un número realmente minúsculo de esenciales. La diferencia relativa entre el tamaño de estos tres tipos de grupos determina lo que el líder puede hacer y el grado de respuesta a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que, según de Mezquita, los lideres van a hacer cualquier cosa que les permita permanecer en el poder, sin que les importe el interés nacional o el bienestar del pueblo al menos que tengan que hacerlo por necesidades de la misma lógica de mantenerse o justificar estar en el poder.

44. Bajo esta perspectiva, el crecimiento económico puede ser disruptivo y alterar la proporción de estos grupos, las relaciones de poder y llevar incluso al cambio de régimen político. Por ejemplo, en los casos de Taiwán y Corea del Sur, el surgimiento de una clase media y de profesionales, fruto del rápido y continuo crecimiento económico, creó el ambiente, los recursos y las expectativas para las transiciones a la democracia que gozan actualmente.

45. Por el contrario, para regímenes extremadamente autoritarios y dictatoriales — influidos por una ideología muy particular — como el del recientemente fallecido Kim Yong Il — heredero de un singular sistema de "Comunismo Monárquico" (en Corea del Norte) el crecimiento puede ser una amenaza. Así podría interpretarse el rechazo a programas, como el propuesto por Corea del Sur "Plan Visión 3000" para llevar el PIB per cápita de Corea del Norte de US$500-1700 a US$3000 (lo cual sería sólo un poco más del 10% de los US$29,000 per cápita de Corea del Sur), ya que alteraría el régimen existente. Kim prefería seguir utilizando su amenaza destructiva nuclear como disuasiva y chantaje para conseguir fondos externos poco o nada condicionados, y lograr la sobrevivencia del régimen. Mantener el poder sigue siendo todo, aunque sea correr el riesgo de otra hambruna que mató a dos millones de coreanos del norte a mediados de los 90's (Lankov 2009).

46. Otro caso extremo es la República Democrática del Congo (antes Zaire) donde la modernización y la

expansión de la economía se vieron como amenaza a la conservación del poder. Respondiendo a una llamada de auxilio de su colega de Ruanda quien enfrentaba una insurgencia, Mobutu advirtió: "Te dije que no construyeras carreteras… Construirlas no hace ningún bien. He estado en el poder en Zaire por treinta años y no he hecho una sola carretera. Ahora (los rebeldes) están manejando en ellas (en Ruanda) para atraparte". A la caída de Mobutu a fines de los noventa, Zaire tenía la décima parte de carreteras que cuando se independizó de Bélgica en 1960, pero Mobutu y su círculo íntimo eran multimillonarios (Weil 2009, p. 360).

47. Lo anterior sería consistente con la tesis de Mezquita: pocos seleccionadores y poquísimos esenciales animan la corrupción. Un régimen con pocos influenciadores y mucho menos esenciales—y además con pocos recursos—buscará su estabilidad siendo selectivo con las recompensas, castigando duramente la deslealtad y manteniendo a la población en general a niveles cercanos a la subsistencia y con expectativas y esperanzas muy bajas. Al contrario del dictum marxista, la historia muestra que los que se rebelan no son los más desfavorecidos económicamente, sino los grupos que han progresado y que ven su ascenso económico y/o social frustrado, y/o que sienten que ha sido impedido su acceso al grupo de los influenciadores.

48. Por otra parte, en una democracia plena donde la coalición crítica—y los seleccionadores—es muy grande, es difícil comprar lealtades de forma individual por la simple razón que hay muy pocos recursos para comprar a todos, o a un número considerable de personas, y un líder debe, por lo tanto, ganarse la voluntad y el apoyo político aumentando las capacidades colectivas y los bienes públicos. Esto será más probable en la medida que los grupos de influenciadores y esenciales sean más grandes y los recursos sean más limitados.

49. Esto nos lleva de regreso al esquema ideal planteado en la perspectiva técnica. Si efectivamente nos encontramos con regímenes de pocos influenciadores y poquísimos esenciales, entonces la escucha y la traducción de necesidades a demandas—así como la estructura de oportunidades y la captura de recursos provenientes del estado—estaría restringida a grupos selectos, entre los cuales difícilmente entrarían los más pobres dado su escaso peso político (por las razones ya expuestas). Si un subconjunto de los más pobres es aparentemente importante para un régimen político—como en gobiernos de corte populista—lo será como parte de una clientela política, sujetos a ser leales a una persona o a un partido. La representatividad sería nula o estaría también seriamente comprometida.

50. Aparte de su posible inclusión en elecciones, las personas experimentarían una bajísima eficacia política personal, es decir sentirían una gran impotencia ante la ausencia de mecanismos para reclamar por sus necesidades o insatisfacciones. Exactamente lo contrario se da en las democracias donde existen mecanismos múltiples para que los electores hagan sentir su voz. Hay países como EEUU donde incluso existe el mecanismo de "recall" mediante el cual los electores pueden llamar al orden a sus autoridades y repetir el proceso electoral, si no cumplen las promesas bajo las cuales fueron electos.

Estrategias políticas para habilitar políticas económicas inclusivas

51. En esta misma línea de pensamiento, Diamond (2005) indica que los obstáculos para la terminación de la pobreza son fundamentalmente políticos y que, por tanto, cualquier mejora para los más pobres implica su empoderamiento, previéndolos con activos tanto de capital humano como capital físico, y capacidades públicas que les permitan ser productivos. Sin embargo, también señala la necesidad de un ambiente que permita la reducción de la pobreza, lo cual incluye una burocracia estatal transparente y eficiente, un sistema de justicia accesible y equitativo, y protección de los derechos de propiedad. Entonces, la clave es lograr que los pobres puedan llegar a generar su propia nutrición, proteger su salud, fortalecer sus habilidades, educar sus hijos, lograr financiamiento para sus actividades productivas, poder participar con los mecanismos del mercado sin discriminación, y tener registros de propiedad claros y protegidos. En otras palabras, que puedan ser capaces de producir su propia riqueza para salir de la pobreza.

52. Según Diamond, deberíamos de esperar que las democracias tengan una mayor ejecutoria en eliminar la pobreza. Sin embargo, esto no siempre sucede. Para explicar la variedad en los resultados, se recurre al concepto de la buena o mala gobernabilidad.

53. Con una buena gobernabilidad deberían de haber cambios en el ambiente social de incentivos y expectativas. Para que ello se dé se requiere que funcionen bien las instituciones de la democracia; que

haya rendición de cuentas horizontal; y que impere el dominio de la ley. En fin, la pobreza no solamente es la falta de recursos, sino la falta de voz y de poder político para que el pobre articule y defienda sus intereses.

54. En este último punto, Diamond señala los límites de la democracia que se reduce solamente a procesos electorales. En otras palabras, la democracia fracasa no porque tenga limitaciones intrínsecas como un sistema político, sino que en muchos países solo funciona una parte de ella, en una forma limitada y donde más bien se tiene lo que Diamond llama "pseudo-democracias", o regímenes autoritarios electorales, como en Kenia, Malasia y México antes de los 90s.

55. De acuerdo con el mismo autor, los países presentan un continuum como el que sigue a continuación: democracia liberal (ej. Chile, Costa Rica, Uruguay…); democracia semi-liberal (ej. Ecuador, Senegal, Tailandia…); democracia iliberal (ej. Armenia, Guatemala, Turquía…); régimen autoritario de competencia electoral (ej. Etiopía, Pakistán, Rusia…); regímenes autoritarios electorales no competitivos (ej. Argelia, Angola, Cambodia…); regímenes autoritarios (ej. Myanmar, China, Vietnam…). Nicaragua en esta clasificación estaría fluctuando dependiendo del período entre la democracia semi-liberal y la democracia iliberal.

56. El problema con las democracias meramente electorales es la distorsión de la competencia electoral, por la corrupción, y por la falta de transparencia y democracia interna de los partidos. Cuando sucede, lo único que buscarían los partidos sería la distribución de los trabajos del estado a los seguidores leales y bienes baratos durante los períodos electorales, en lugar de una respuesta de política verdadera para superar la pobreza.

57. En otras palabras, según diversos autores, las políticas y programas de apoyo a los más pobres que podrían incidir de una forma no clientelista y permanente, significan alterar el equilibrio de las relaciones de poder entre el gobierno y los grupos claves. Las demandas de los más pobres se volverían relevantes, tendrían un peso importante y se transformarían en acciones efectivas. Por otro lado, implican también restringir el mal uso de los programas y los fondos públicos para propósitos de extracción de rentas, incluyendo su manipulación durante los ciclos electorales (Desai 2007).

58. Desde el ángulo de la racionalidad política, las tareas entonces deberían de ser todas aquellas que reduzcan las disparidades en el poder:

- La democratización interna de los partidos políticos;
- La promoción de estándares de conducta ética entre sus líderes, candidatos, y miembros;
- El reforzamiento de las instituciones de la sociedad civil y su efectividad en monitorear las situaciones de pobreza y el impacto de las políticas;
- El empoderamiento de los pobres a nivel local y su capacidad de traducir sus necesidades a demandas y planteamientos políticos;
- El establecimiento de mecanismos y autoridades legales imparciales;
- La capacitación y profesionalismo de las burocracias estatales y locales y los sistemas de incentivos;
- La rendición de cuentas a todos los niveles.

59. En resumen, desde la perspectiva de una estricta racionalidad política, la distribución del poder es clave para el éxito de los programas de crecimiento que favorecen a los más pobres; la democracia hace una diferencia siempre que ésta sea una democracia liberal, en la cual la voz de los pobres sea escuchada y cuente verdaderamente. Ello sugiere que el crecimiento que favorece a los más pobres requiere primero de un proceso de democratización o, al menos, de una redistribución de poder a favor de los más pobres.

Crecimiento económico sin democracia

60. Sin embargo, ello deja afuera la experiencia de países con regímenes fuertemente autoritarios que han logrado tasas de crecimiento acelerado y también, en algunos casos, no solo un alivio a la pobreza, sino una superación de la misma. El caso de China, por ejemplo, muestra que hubo crecimiento y alivio de la pobreza en ausencia de una gobernabilidad democrática, lo mismo que en Singapur, Corea del Sur y Chile. En los cuatro casos hubo razones ideológicas, de búsqueda de legitimidad o de geopolítica para perseguir el crecimiento económico: China buscando como restaurar su papel hegemónico en Asia, tratando de retomar la tasa histórica de crecimiento de largo plazo, Singapur tratando de conservar su independencia de

Malasia, Chile por razones de legitimidad interna y Corea del Sur por razones varias discutidas más adelante en detalle. En los cuatro casos hubo un alivio sustantivo de la pobreza: China al incorporar de una manera "ordenada" (y coercitiva) el traslado selectivo de mano de obra del campo a sectores más productivos en la ciudad y el uso de mecanismos de mercado con fuerte intervención del estado y represión a la disidencia; Singapur utilizando e incentivando el capital humano, el único recurso que tenia, con un estado que asegura el cumplimiento de las reglas del juego; y Chile a través de un cambio de incentivos y políticas sociales ad hoc.

61. Vale la pena entrar más en detalles, en el caso de Corea del Sur, ya que exhibe un contraste enorme con los países de Centro América, particularmente porque a inicios de los 60's su ingreso per cápita (US$100 en 1965) era menor que en varios de ellos; en nuestros días supera ya los US$25,000, con una distribución del ingreso entre las más equitativas del mundo, pero que además muestra cuántos factores idiosincráticos confluyen para lograr un crecimiento inclusivo.

62. Corea del Sur buscó, en esa misma época (los 60's), una orientación hacia las exportaciones, en contraste con Centro América que siguió la vía del proteccionismo y del mercado interno con el Mercado Común Centroamericano. Corea comenzó y mantuvo su crecimiento por razones fundamentalmente de orden político e ideológico, incluyendo:

a. La ocupación de medio siglo por parte de Japón—y los abusos consiguientes—significó un reto a una cultura con una fuerte identidad y una respuesta a dicho reto a la Toynbee, donde los Coreanos aprendieron de los japoneses lo mejor sobre cómo organizarse (una excelente burocracia) y ser productivos (mediante el trabajo conjunto entre empresarios y gobierno), a ser más fuertes económicamente y también a ser más cohesionados entre sí.

b. La partición de Corea en dos y el conflicto entre Corea del Sur y Corea del Norte reforzó dicha cohesión y contribuyó a la aceptación de la supresión de cualquier disidencia—usando inclusive la coerción—pero también indujo a los gobiernos de turno a hacer partícipes de los beneficios del crecimiento a todos los coreanos del sur. Los coreanos tuvieron que trabajar duro y sufrir con las libertades restringidas, pero vieron subir sus ingresos con los incrementos en la productividad.

c. El conflicto y la partición de Corea provocó no sólo la intervención de EEUU. a favor de Corea del Sur—y de la URSS y China a favor de Corea del Norte—sino también un apoyo masivo financiero y militar.

d. Una reforma agraria profunda, dirigida primordialmente por los americanos, forzó a la clase terrateniente a convertirse en industriales y creó la base de una distribución más equitativa del ingreso, lo mismo que puso a trabajar a capacidad plena un recurso escaso que era la tierra. Incidentalmente una reforma agraria similar, dirigida por los americanos, ocurrió en Japón y con el asesoramiento de EEUU. en Taiwán.

e. La llegada del régimen militar—mediante un golpe de estado—del General Chung-Hee Park marcó un cambio de rumbo para el país. Park, entrenado como militar en Japón y fascinado con el modelo de la época Meiji en ese país, estaba convencido que Corea tenía que industrializarse a como diera lugar y crecer económicamente. No hay que olvidar la necesidad de la búsqueda de legitimidad interna y externa (sobre todo de cara a los EEUU) para justificar el golpe. El crecimiento económico acelerado, siguiendo en muchos aspectos la estrategia japonesa, sería esa justificación.

f. Un factor clave fue asimismo la coordinación/alianza empresa-gobierno que implicaba una rendición de cuentas de las empresas exportadoras mes a mes ante el gabinete de gobierno presidido por el presidente y la remoción de obstáculos de parte del gobierno a todo lo que se opusiera las exportaciones.

g. Una tradición fuerte de meritocracia (similar a Japón, Alemania, China, Taiwán—donde existe un cuarto poder del estado llamado el "Poder de los Exámenes") hace que el estado en Corea tenga una capacidad de implementación como pocos en el mundo.

h. La ética confuciana puso un énfasis enorme en la educación durante varios siglos. De hecho en esta tradición, el sabio ocupa el primer lugar en la escala social, el agricultor (productor) el segundo y en el último se encuentra el comerciante. Un factor clave que facilitó el acceso a la educación fue la adopción en el siglo XV de un alfabeto pero la pasión por el estudio fue estimulada tanto por factores culturales como por la estructura de recompensas establecida por los gobiernos. Esta pasión y logros en educación facilitaron e hicieron posible que Corea pasara de

exportar textiles y bienes similares a comercializar bienes con alta tecnología en pocas décadas.

63. Lo que queda claro en los casos de regímenes autoritarios que han logrado el crecimiento y la inclusión de los más pobres como beneficiarios del mismo es que el impulso para dichos logros pasa necesariamente por las estructuras y las situaciones específicas de ideología, poder y presiones políticas, tanto internas de cada país como externas a los mismos (Geopolítica).

64. Otra lección importante de estos casos (incluyendo a Chile) la indican Gilson y Milhaupt (2009). Aunque las políticas macroeconómicas y la estrategia institucional pueden diferir entre los países, en cada caso podemos encontrar un mandatario que encontró una manera de hacer creíble el compromiso de su régimen con el crecimiento. Las preferencias de un autócrata por un régimen orientado al crecimiento, más que a una cleptocracia, deben de estar acompañadas con un compromiso creíble para los actores económicos de que sus inversiones serán respetadas y que las ganancias de sus iniciativas y esfuerzos podrán ser conservadas y no confiscadas. En otras palabras, no bastan las instituciones formales sino se requiere la credibilidad y el sostenimiento de las reglas del juego.

65. Cabe observar que, en el caso de regímenes fuertemente autoritarios, las opciones para crecer son difíciles. Por un lado, si hay crecimiento, hay más recursos para comprar lealtades, pero también hay cierta movilidad social que probablemente aumente las demandas por participación política y eventualmente un cambio de régimen (la esencia de la tesis de Huntington) y por tanto pareciera que no conviene el crecimiento (caso declarado de Mobutu). Por otro lado, también puede suceder que las presiones internas y externas converjan y también haya cambios no deseados (lo que sucedió a Mobutu y a Gadafi en Libia). Esta convergencia en ambos caso puede tomar muchas décadas y en el entretiempo el costo y el sufrimiento son altísimos.

66. Lo importante de todo lo anterior es señalar que el crecimiento económico pasa por reglas del juego claras y un estado capaz de hacerlas cumplir a cualquier costo. La gobernabilidad democrática—por muy deseable que es en sí misma—no parece ser indispensable para dicho crecimiento. Por otro lado, para que el crecimiento sea inclusivo y a favor de los más pobres en regímenes autocráticos, son necesarias razones políticas e ideológicas poderosas—incluyendo el sentido del prestigio personal y de legado histórico del autócrata—que van más allá de la racionalidad económica.

67. Finalmente hay una lección adicional: Casos como los de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, etc. con las conjunciones de factores históricos que se presentaron, señalan que lograr y sostener altas tasas de crecimiento es más bien la excepción y no la regla en la historia del desenvolvimiento económico de los países. Para países como Nicaragua donde las tasas de crecimiento per cápita son más bien bajas, el mejoramiento de la vida de los más pobres no puede esperar décadas y se requieren otros enfoques para acelerar dicho mejoramiento. Por ejemplo, al 4% de crecimiento sostenido anual se necesitan 18 años para duplicar el ingreso actual, lo que equivaldría al 40% del ingreso actual de Costa Rica; si la tasa fuese del 3%, entonces se requerirían 24 años para dicha duplicación.

¿Qué pasa si no hay un crecimiento acelerado?

68. Es irónico que es común criticar el llamado desarrollo tipo goteo ("trickle-down") para favorecer a los más pobres, cuando al mismo tiempo parece que se acepta de otra forma, ya que en la mayoría de las discusiones se supone que un crecimiento vigoroso es una condición sine qua non para favorecer a dichos pobres.

69. Creo que es importante preguntarse qué hacer en los casos en los cuales el crecimiento es raquítico y/o sujeto a fluctuaciones por razones externas. En estas situaciones, es necesario invertir las premisas y preguntarse qué puede hacerse para mejorar la vida de los más pobres, aún en la ausencia de un crecimiento significativo.

70. Hay una serie de movimientos a nivel mundial que están señalando caminos centrados en el desarrollo de los más pobres, independientemente de las tasas crecimiento nacional. Por ejemplo, International Development Enterprises, fundada por Paul Polak, se dedica a ayudarle a los más pobres a ganar más dinero a través de sus propios esfuerzos, descubriendo oportunidades y mercados no explotados para los más pobres, con herramientas de bajo costo y tecnologías sencillas y baratas tales como las bombas de agua operadas con los pies y mangueras de goteo de bajo costo para el riego, que han ayudado a los campesinos más pobres a mejorar sus vidas (Polak 2008) y usar el mercado.

71. Según Polak, la clave del éxito para ayudar a los más pobres es la filosofía de centrarse en escuchar y aprender de los más pobres el contexto específico del problema, pensar creativamente, no inventar de nuevo lo ya inventado, buscar impactos positivos medibles que puedan ser implementados a una escala mucho mayor—al menos a un millón de personas—y diseñar tecnologías de bajos costos y con objetivos específicos.

72. Las ideas y logros de Polak no son únicas. En esta misma vena, muchas de las ideas desarrolladas alrededor del concepto de la Base de la Pirámide conciben a los más pobres en múltiples roles — no visualizados y desaprovechados por los enfoques macroeconómicos y políticos—no solo de consumidores, sino también como innovadores, socios en negocios y empresarios mediante el microcrédito. La concepción fundamental del pobre como receptor pasivo y paciente a actor clave ha sido fundamental, pero todavía hay muchos prejuicios que vencer. Recuerdo el escepticismo en la percepción de FUNDE en Nicaragua con sus programas de asistencia técnica, capacitación y microcrédito para los más pobres en la década de los 70's. Ahora el microcrédito es una industria a nivel mundial, en la cual muchas entidades financieras quieren participar.

73. El Poverty Action Lab del MIT es otra línea de pensamiento también centrada en mejorar el bienestar de los más pobres y se basa en la idea que se necesitan evaluaciones del impacto de diferentes programas antes de llevarlos a una escala nacional o internacional, mediante el diseño de experimentos sociales y enfatizando la heterogeneidad entre los agentes económicos y a lo largo y ancho de los países. Karlan y Appel (2011), señalan que la aplicación de la economía del comportamiento a cambios en el financiamiento bancario, seguros, salud, educación, tomando en cuenta la irracionalidad de los seres humanos, puede cambiar dramáticamente la vida de los más pobres.

74. Asimismo, la ola del llamado Empresarialismo Social muestra que la aplicación de los principios de negocios a las situaciones de pobreza puede hacer una diferencia enorme. Es decir que es posible combinar la orientación hacia las utilidades con el mejoramiento de los más pobres. Otros ejemplos más cercanos a nosotros, de fundaciones de empresas privadas que apoyan y sostienen escuelas públicas, que distribuyen computadoras portátiles, que ayudan a las personas con cáncer, que ayudan a los niños quemados, solo para citar algunas, también demuestran que es posible para todos hacer algo concreto en pro de los más pobres, sin esperar que existan las condiciones óptimas de crecimiento. Asimismo, en Nicaragua existen ejemplos de múltiples ONGs que han hecho innovaciones similares a las señaladas por Polak, sin dejar afuera la enorme contribución de las iglesias—en particular la católica—pioneras en varios campos sociales, cuyas contribuciones muchas veces pasan desapercibidas, y que, por mantenernos centrados en lo macroeconómico y en lo político, pasan desapercibidas.

75. Más aún, hay indicaciones de una cierta convergencia en la calidad de vida a nivel mundial a pesar de la divergencia de ingresos. Indicadores sobre la calidad de vida en Nicaragua muestran un progreso, a pesar de que el aumento del ingreso per cápita (11% entre 2000 y 2010) y las tasas de crecimiento (un promedio de aproximadamente 3%) no fueron espectaculares:

Cuadro 7: Esperanza de Vida

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nicaragua	68.74	69.05	69.37	69.68	70.02	70.33	70.63	70.92	71.21	71.5	71.78	71.9

Fuente: CIA World Factbook

76. En Nicaragua, la esperanza de vida para las mujeres era de 76.6 años en 2009 con un ingreso per cápita de US$ 894 (en dólares constantes del 2000), mientras que en 1977, cuando el ingreso era de US$1,536 per cápita la esperanza de vida era sólo de 60.2 años (United Nations Population Division).

Algo similar ocurrió con la mortalidad infantil:

Cuadro 8: Mortalidad Infantil

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nicaragua	34.79	33.66	32.52	31.39	30.15	29.11	28.11	27.14	25.91	25.02	24.16	22.64

Fuente: CIA World Factbook.

77. Nicaragua comparte con ciertos países como Sierra Leone, Madagascar, Nigeria y Zambia que su ingreso per cápita es menor en 2005 que en los años 60s. Sin embargo la esperanza de vida se incrementó (Kenny 2011). Kenny atribuye los incrementos a varias causas: la urbanización (que facilita el acceso a servicios de educación y salud y hace evidente la demanda ante los gobiernos); la difusión de ideas y tecnologías; la reducción de costos en medicina preventiva y salud básica—las vacunas, por ejemplo; mayores gastos de los gobiernos (especialmente centrado en los más pobres) y el incremento en las comunicaciones que a su vez contribuye a la expansión de la alcance de las ideas y tecnologías.

78. Va más allá del alcance de este documento desentrañar el peso específico de cada uno de los factores arriba mencionados pero es un ejercicio que vale la pena ya que es necesario para elaborar mejores políticas. También es necesario concentrarse más en la calidad de vida y no sólo en el ingreso de los más pobres. Sin caer en optimismos ingenuos, creo que es más factible en Nicaragua mejorar dicha calidad de vida que aumentar sustantivamente el ingreso de los más pobres.

79. También es factible aumentar el impacto en la calidad de vida pasando de un enfoque sectorial (educación, salud, energía, etc.) a un enfoque centrado en familias y comunidades — tal como lo ha hecho la policía con logros notables— donde en lugar de beneficiarios se tengan actores participando activamente en su propio bienestar. En este sentido vale la pena retomar las ideas planteadas en el Plan de Desarrollo, elaborado durante la administración del Ing. Bolaños, de priorizar la inversión en salud y educación en una serie de pueblos para facilitar el acceso de los más pobres a dichos servicios. En todo caso estoy convencido que se necesitan acciones conjuntas de las comunidades, del gobierno, de las empresas y de la sociedad civil para impulsar el mejoramiento de la calidad de vida.

Conclusiones

Algunas consideraciones, a manera de conclusión:

1. No hay tal cosa como milagros económicos. Los proclamados como tales son el fruto de la acumulación de factores, incrementos en productividad, incorporación de nuevas tecnologías y el uso de ventajas competitivas dinámicas por períodos considerables. En el lenguaje de los economistas, el desarrollo depende de la trayectoria recorrida (path dependent) o sea que no es fácil escapar de la historia.

2. Más que tasas impresionantes de crecimiento por períodos cortos—quizás necesarias para romper ciertas inercias—lo más importante es sostener una tasa continua por tiempos considerables, tal como ocurrió en EE.UU. Japón.

3. Existen ejemplos de crecimiento muy diversos con estrategias variadas por lo que las generalizaciones son necesariamente abstractas y no necesariamente aplicables a cada caso. Algunos casos de crecimiento exitoso están basados en mercados internos (ej. EEUU.); otros en exportaciones (ej. China); otros con fuertes encadenamientos de industrias hacia adelante y atrás (a la Hirschman) como Canadá; y otros con poca integración y escaso valor agregado—tipo enclave) como Arabia Saudita. También la estructura industrial es variada. En algunos casos predominan grandes empresas (ej. los Zaibatsu de Japón y los Chaebols de Corea del Sur); en otros casos la estructura industrial está conformada por pequeñas y medianas empresas, como en Taiwán. Cada tipo de estrategia conlleva diferentes tipos de riesgos. Por ejemplo, durante la crisis asiática de hace más de una década, el único país que no sufrió fue Taiwán, porque sus empresas—al no tener el "interlocking" de las de Japón o Corea del Sur—estaban expuestas a mayor transparencia y forzadas a ser más competitivas desde antes de la crisis.

4. La gobernabilidad democrática no parece ser una condición necesaria, ni suficiente, para lograr el crecimiento, ya que aparenta ser más importante el mantenimiento de las reglas de juego y la capacidad del estado para crear las expectativas de su inmutabilidad, de implementarlas y de hacerlas cumplir. Sin embargo, quizás la gobernabilidad democrática sea necesaria para que dicho crecimiento sea sostenible por largos períodos de tiempo, por la sencilla razón que una vez que se logra un cierto nivel de ingresos las únicas fuentes de crecimiento son el conocimiento y los inventos, los cuales requieren de libertad para el intercambio de ideas y una gobernabilidad que lo asegure. Asimismo, la corrupción generalmente asociada a los regímenes autocráticos es un freno poderoso para el desarrollo ulterior.

5. El crecimiento que favorece a los más pobres obedece sobre todo a necesidades políticas (poder, influencia, prestigio…) e ideológicas (incluyendo valores y

sentido de propósito), tanto internas a cada país como externas.

6. La vulnerabilidad a los desastres naturales no aparece con frecuencia en la literatura, pero es clave para ciertos países y regiones no solo por los costos adicionales de las inversiones en infraestructura (piénsese en los costos de la construcción en países sísmicos como Japón), pero también en las destrucciones periódicas de capital y vidas que acarrean, como en Nicaragua, por ejemplo.

7. Las revoluciones y las guerras son caras y acarrean consecuencias por muchísimo tiempo, ya que destruyen diversos tipos de capital: físico, humano, tecnológico…y sobre todo el capital social. La caída en los "stocks" de capital conlleva no solo una disminución en el nivel de ingresos, pero además una base inferior para el crecimiento que afecta en particular a los más pobres. Países como Bolivia y Nicaragua siguen en un trampa de pobreza, en la cual el atractivo de emigrar se vuelve más alto en la medida en que la disparidad de ingresos relativos se vuelve más alta. Nicaragua tiene aproximadamente un 20% del ingreso per cápita de la vecina Costa Rica y un flujo migratorio considerable a ese país. Antes de la revolución del 79, el ingreso era muy similar. Cabe notar que en la historia de Nicaragua el patrón de acumulación, crecimiento, movilidad social hacia arriba, reclamos por participación política, rebelión/revolución, destrucción, retroceso, afectación de los pobres…se ha repetido varias veces. La lección es simple: Quizás se pueda iniciar el crecimiento reduciendo a todos al papel de homo economicus, pero, a partir de cierto punto, es necesaria una gobernabilidad más democrática para lograr mantener la estabilidad política necesaria para el crecimiento y alcanzar una mayor equidad con una ciudadanía realmente integrada a una misma visión de país. La otra lección es sencilla: hay que evitar los retrocesos ya que salir de ellos es más difícil que avanzar.

8. Finalmente es cuestionable colocar la premisa de crecimiento como condición sine qua non para mejorar en el corto plazo la suerte de los más pobres. Existen alternativas, como las señaladas al final de este documento, que pueden hacer una diferencia significativa en el destino y calidad de vida de los destituidos sin que necesariamente haya altas tasas de crecimiento. Esto implica, como mínimo, que el estado aproveche al máximo la reducción de los costos que ha experimentado a nivel mundial para mejorar la calidad de vida y asimismo dejar el espacio para que otros actores—particularmente de la sociedad civil y de las empresas—actúen y puedan hacer sus contribuciones.

Bibliografía

- Besley, T., & Burgess, R. (Nov 2002). Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. The Quarterly Journal of Economics.
- De Mezquita, B. B., & Smith, A. (2011). The Dictator's Handbook, Public Affairs.
- Desai, R. M. (Nov. 2007). The Political Economy of Poverty Reduction. Wolfensohn Center for Development.
- Diamond, L. (2005). Empowering the Poor: What Does Democracy Have to Do with It? World Bank, "Measuring Empowerment".
- Gilson, R., & Milhaupt, C. (Aug 2010). Economically Benevolent Dictators: Lessons for Developing Democracies. Working Paper No. 371, Stanford Public Law Working Paper No. 1564925, Columbia Law and Economics.
- Jones, C. (2001). Introduction to Economic Growth.
- Karlan, D., & Appel, J. (2011). More than Good Intentions. Dutton Adult.
- Kenny, C. (2001). Getting Better, Basic Books.
- Kimenyi, M. S. (Feb 2006). Economic Reforms and Pro-Poor Growth: Lessons for Africa and other Developing Regions and Economies in Transition. Working Paper, University of Connecticut.
- Lankov, A. (Nov/Dec 2009). Changing N Korea en Foreign Affairs.
- Lin, J., & Monga, C. (2010). The Growth Report and the New Structural Eonomics. Policy Research Working Paper.
- Loayza, N., & Raddatz, C. (Dec 2006). The composition of growth matters for poverty alleviation. World Bank Policy Research Working Paper 4077.
- Polak, P. (2008). Out of Poverty. Berrett-Koehler Publishers.
- Prahalade, C. (2004). Fortune at the Bottom of the Pyramid. Wharton School Publishers.
- Weil, D. (2009). Economic Growth. Pearson.

FUNIDES

Crecimiento Inclusivo

Febrero 2012

Fundación Nicaragüense para el
Desarrollo Económico y Social

www.youtube.com/funides
www.twitter.com/funides
www.facebook.com/funidesnicaragua
www.blog.funides.com
info@funides.com
www.funides.com

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central