IDENTIFICANDO ALGUNAS BARRERAS AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE POBREZA EN NICARAGUA

División de Estudios, Publicaciones, Propuestas y Análisis (DEPPA)

Dirección:
Discover Business Center, segundo piso frente al Club Terraza Villa Fontana
Teléfono: 270-6719

FUNIDES
FUNDACIÓN NICARAGÜENSE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Indice

Resumen ejecutivo **5**

Capítulo I
La visión de Nicaragua **7**

1. Introducción 7
2. El panorama actual 7
3. Cómo revertir esta situación 8
4. Por qué el crecimiento económico sostenido es importante 9
5. Por qué la igualdad de oportunidades es importante 12
6. Crecimiento económico sin igualdad de oportunidades no es suficiente: 3 casos 13
7. Igualdad de oportunidades aumenta el crecimiento económico 13
8. Conclusión 15
9. Bibliografía 15

Capítulo II
Como identificar las barreras al crecimiento **17**

1. Introducción 17
2. Replanteando el problema: ¿Qué es crecimiento económico sostenido? 17
3. El incentivo a la acumulación de capital y tecnología: Nicaragua 21
4. Diagnóstico de Crecimiento: Causas última 25
5. Conclusión 48
6. Apéndice 48
7. Bibliografía 53

Capítulo III
Reglas que ayudan a crecer: Nicaragua y sus instituciones **57**

1. Introducción 57
2. Instituciones, una definición 57
3. Diversidad de instituciones 58
4. Cómo adquirir buenas instituciones 59
5. Principios institucionales y su aplicación a Nicaragua 59
6. Conclusión 67
7. Bibliografía 68

RECUADROS

Capítulo I:

Recuadro I.1. Las tasas de crecimiento económico hacen la diferencia: Algunos experimentos 10

Recuadro I.2. Igualdad de oportunidades ≠ Políticas redistributivas 14

Capítulo II:

Recuadro II.1. La tecnología y los problemas del libre mercado 39

Introducción

FUNIDES es un centro de pensamiento e investigación que busca promover el progreso económico y social de los nicaragüenses bajo un sistema de libre mercado, democrático, y de igualdad de oportunidades con absoluto respeto a las libertades individuales y al estado de derecho.

La fundación cree que es esencial implementar políticas públicas que fortalezcan la institucionalidad del país, el marco regulatorio, la rendición de cuentas y el estado de derecho; mejoren la calidad y disponibilidad de nuestra infraestructura y servicios públicos; consoliden la estabilidad macroeconómica y fomenten la inversión y el libre comercio; promuevan la innovación y la transferencia de tecnología; y mejoren el acceso y calidad de los servicios de salud, educación y protección social para los nicaragüenses en condición de pobreza.

La agenda investigativa de FUNIDES se concentra en economía, instituciones y desarrollo social. Su plan de trabajo incluye el análisis de la economía y las principales políticas públicas en la agenda nacional. En esta edición FUNIDES presenta un diagnostico de algunas de barreras al crecimiento económico que afectan nuestra capacidad de reducir la pobreza.

En esta ocasión nos complace presentarles el estudio del Lic. Rodrigo Urcuyo titulado Identificando Algunas Barreras al Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza en Nicaragua. FUNIDES considera este tipo de análisis es oportuno ya que el crecimiento económico de Nicaragua en las últimas tres décadas no ha sido suficiente para reducir la pobreza en forma significativa. Este estudio analiza algunas de las barreras que están impidiendo que Nicaragua crezca en una forma más acelerada y sostenida y de esta forma contribuir a la formulación de políticas públicas que faciliten el desarrollo de todos los nicaragüenses.

Resumen ejecutivo

El siguiente estudio es un primer intento de FUNIDES de analizar algunas de las causas de la pobreza. A través de este aporte FUNIDES busca como fomentar el diálogo abierto e informado y contribuir a la formulación de políticas públicas que fomenten el desarrollo humano y la inversión necesaria para producir empleos y salir de la pobreza. Su objetivo fundamental es comprender por qué los nicaragüenses tenemos un estándar de vida bajo, manifestándose claramente en el 42.6 por ciento de nuestra población total en pobreza y el 14.9 por ciento en pobreza extrema, según se desprende del último Censo 2005.

El primer capítulo enfatiza la importancia del crecimiento económico sostenido con igualdad de oportunidades como condiciones necesarias para superar la pobreza. La primera requiere que el país se encuentre inmerso en un proceso de búsqueda y explotación de actividades productivas cada vez más eficientes que eleven el ingreso del individuo promedio. La segunda implica que todos los miembros de la población deben participar y beneficiarse de los mayores ingresos que surgen con el crecimiento económico; es decir, la existencia de un proceso continúo de acumulación y uso eficiente de capacidades básicas productivas por cada miembro de la población. Este par de condiciones aseguran que todos los ciudadanos se beneficien de las oportunidades productivas existentes en el país, elevando así el ingreso y con ello mejorando la alimentación, salud, educación y finalmente el estándar de vida de los nicaragüenses.

El segundo capítulo parte su discusión de una metodología de diagnóstico de crecimiento económico, identificando los factores que lo restringen. El limitado nivel de capital físico, humano y tecnología causa un bajo retorno a la inversión (relativo a la escala limitada y nivel de riesgo de la inversión en el país). De esta forma, se identifican como causas directas: el entorno macroeconómico, fallas de gobierno, problemas de funcionamiento del libre mercado y calidad del sistema financiero. De estos, las fallas de gobierno y fallas para innovar del libre mercado son las restricciones operantes. Estos dos problemas son la fuente de las restricciones crediticias que enfrenta el sector privado, lo que conlleva a situaciones indeseables, especialmente para el más pobre.

Finalmente, el tercer capítulo estudia el tema institucional. Específicamente, se identifican algunas instituciones que son básicas para el funcionamiento del mercado que no están trabajando adecuadamente. Estas son el sistema judicial, los derechos de propiedad y la regulación del mercado. La baja calidad de estas instituciones, especialmente a través de la incertidumbre del Estado de derecho, la burocracia y

la mala regulación, junto con los problemas de funcionamiento de libre mercado, a través de la falla de información y de coordinación, mantienen la tasa de retorno por debajo de su potencial. Por tanto, el diseño, aplicación y mantenimiento de reglas del juego claras, es vital para el desarrollo de políticas consistentes con un entorno favorable a la inversión.

Del estudio de estos tres componentes, se desprenden insumos para una discusión informada y crítica de cómo podemos los nicaragüenses generar el suficiente crecimiento económico para elevar el estándar de vida de la población. En sus próximas publicaciones FUNIDES profundizará sobre algunos de estos temas con propuestas específicas para eliminar las barreras al crecimiento.

CAPITULO I: La Visión de Nicaragua

1. Introducción

El objetivo de este capitulo es entender la situación económica y social de Nicaragua, con énfasis a algunas barreras que inhiben el crecimiento y con el propósito principal de contribuir al análisis de las mismas. Las políticas públicas deben diseñarse para remover estas barreras.

En este capítulo se introduce la racionalidad de producir el estudio. Si se quiere resolver el problema del estándar de vida bajo, se tiene que empezar demostrando que el estándar de vida es bajo. Esto se explica en la sección 2. En la parte 3 se argumenta que se requieren dos condiciones para revertir tal situación: Crecimiento económico sostenido e igualdad de oportunidades. El primero indica que el país se encuentra inmerso en un proceso de búsqueda y explotación de actividades productivas cada vez más eficientes que elevan el ingreso del individuo promedio. El segundo implica que *todos* los miembros de la población tienen la capacidad de aprovechar los mayores ingresos que surgen con el crecimiento económico. En la sección 4 se argumenta la importancia del crecimiento económico pues el estándar de vida (salud, alimentación y longevidad) es afectado positivamente por un mayor ingreso. Paralelamente, con igualdad de oportunidades el crecimiento se filtra a toda la población como se menciona en el punto 5.

Sin embargo, en la parte 6 se advierte que una condición sin la otra no es suficiente. Crecimiento sin igualdad deja fuera del proceso productivo a los desposeídos de habilidades. Igualdad sin crecimiento es inocua, pues no hay nada que aprovechar para mejorar las condiciones de vida. Finalmente en la sección 7 se discute el efecto de la igualdad de oportunidades sobre el crecimiento: mayor equidad aumenta la tasa de crecimiento económico alcanzable por la economía.

2. El Panorama Actual

Desde 1993 Nicaragua ha logrado retomar la senda del crecimiento y avanzar en la reducción de la pobreza. El ingreso por habitante ha crecido a una tasa promedio anual del 1.3 por ciento, el nivel de pobreza general bajó del 50.3 por ciento de la población en 1993 al 46.2 por ciento en el 2005, y la pobreza extrema del 19.4 al 14.9 por ciento para el mismo periodo.

Sin embargo, el crecimiento de la economía ha sido insuficiente para recuperar el nivel de ingreso de finales de los 70's que comparativamente era el doble de lo que es en la actualidad, debido al crecimiento negativo del PIB per cápita en la década de los años 80s por varios años consecutivos.

Esto provocó un deterioro del estándar de vida de los nicaragüenses, ubicándolo como el segundo más bajo de América Latina y el Caribe, con servicios públicos e indicadores sociales no deseables [1].

A esto hay que añadir que los pobres son particularmente susceptibles a eventualidades tales como sequías, inundaciones, enfermedades, desempleo repentino, que crean fluctuaciones en los ingresos y reducen su consumo[2]. Estas los hacen más propenso a desnutrición, y enfermedades y menos productivos en la escuela y luego en el trabajo y así sucesivamente en generaciones futuras[3].

Este panorama es la realidad para muchos de nuestros conciudadanos. Cómo ayudar a revertirlo es la gran pregunta por responder y el objetivo fundamental de este trabajo.

3. ¿Cómo revertir esta situación?

Los estudios sobre pobreza han dejado bien establecido[4] que los problemas de educación, salud, agua potable, electricidad y similares disminuyen a medida que los ingresos aumentan, y que es el mayor ingreso el que causa la mejoría y no lo contrario.

---

1 Por ejemplo, al 2001 la cobertura de atención pre-natal era de 88.6% para el país, y 77.6% para el 20% más pobre. Cabe destacar sin embargo, que en 1993 estos número eran de 70.4% y 53.6% respectivamente (World Bank (2003)). Al 2001 la cobertura de atención pre-natal era de 88.6% para el país, y 77.6% para el 20% más pobre. Cabe destacar sin embargo, que en 1993 estos número eran de 70.4% y 53.6% respectivamente (World Bank (2003)). La tasa de mortalidad materna ajustada es de 230 por 100,000 nacimientos. En los países desarrollados (primeros 28 en el Human Development Index de las Naciones Unidas) este número es de 10.6. Es decir, en Nicaragua mueren 22 madres por cada madre muerta en un país desarrollado. La tasa de mortalidad infantil es de 31 defunciones por 1000 nacidos (World Bank (2003)). Sin embargo en las familias más pobres este número se eleva a 64, contra un 16 en las familias más ricas (UNDP (2005)). Compárese con la media de países desarrollados de 6.5 muertes por 1000 nacidos (los primeros 28 países en la escala del Human Development Index de las Naciones Unidas (UNDP (2005))). La desnutrición crónica en niños menores de 5 años al 2001 es de 17.8%, y 34.4% en el sector extremadamente pobre (World Bank (2003)). La matrícula para primaria al 2001 es de 83% y 70.4% para la nación y el sector extremadamente pobre respectivamente (World Bank (2003)). Toma 10.3 años completar el currículum de 6 años de educación primaria (UNICEF webpage: www.unicef.org). Por ejemplo, 30% de la población no tiene acceso a agua potable, y 15% no tienen servicios sanitarios. Esto facilita la propagación de enfermedades. En promedio, un nicaragüense estudia 4.6 años. Este número baja a 2.1 en las zonas rurales (USAID webpage: www.usaid.gov). En el libro la definición de pobreza es de acuerdo a la Encuesta de Niveles de Vida del INEC. En el 2005 este número es 46.2%.

2 La población mal alimentada llega al 27% para el período 2000/2002 (UNDP (2005)).

3 Por ejemplo, 12% de niños nacen con bajo peso, 20% tienen altura menor a su edad y 10% tienen peso menor a su edad, estos dos últimos para niños menores de 5 años. Datos para el período 1998-2003 y 1995-2003 (UNDP (2005)).

4 Por ejemplo, en Pritchett and Summers (1996) se encuentra que es la mayor riqueza de un país la que determina mayor salud. El trabajo calcula que sólo en 1990 medio millón de muertes de niños de países en desarrollo fueron causadas por pobre desempeño económico de la década de los 80.

Existen, por lo tanto, dos condiciones necesarias y suficientes para mejorar la situación actual de Nicaragua. La primera se llama *crecimiento económico sostenido*, definido como el aumento continuo del ingreso per cápita promedio[5] producto del uso cada vez más eficiente de los recursos económicos[6].

La segunda se llama *igualdad de oportunidades*. Esta se puede definir como la existencia de un proceso continuo de acumulación y uso eficiente de capacidades básicas productivas por cada miembro de la población. Esto significa que cada persona puede ser parte integral de la actividad económica de la nación, aportando insumos productivos demandados por el mercado. La igualdad de oportunidades se puede caracterizar en términos generales como la adquisición de capital humano a través de educación de calidad, Estado de salud adecuado gracias al consumo de servicios públicos eficientes, y alimentación normal y continua, a través del uso de sus habilidades productivas básicas y la reducción de exposición a riesgo.

4. ¿Por qué el crecimiento económico sostenido es importante?

El crecimiento económico sostenido tiene lugar cuando un país se mantiene en continuo descubrimiento y explotación de nuevas ideas que permite usar eficientemente los recursos disponibles. En otras palabras, se produce continuamente más usando los mismos insumos. Si el proceso es sostenido el ingreso del individuo que explota las oportunidades productivas[7] crece.

A su vez el aumento de ingresos se traduce en cambios significativos en los estándares de vida de un individuo. Con mejores ingresos se puede elevar la ingesta calórica diaria[8], y así reducir la desnutrición o evitar hambrunas esporádicas surgidas en zonas rurales. La mortalidad infantil se reduce[9], producto por un lado del acceso a servicios de salud y medicinas[10], y por otro de la mayor

[5] Donde el ingreso está en términos reales, para eliminar el efecto de la inflación. El ingreso real es entonces medido en términos de lo que se puede adquirir.

[6] Eficiente significa hacer algo de la mejor forma posible, es decir, sin desperdicio. El término "cada vez más" evoca el hecho de que la frontera eficiente se mueve en el tiempo a medida que más conocimiento se acumula en la sociedad.

[7] Los dueños de los insumos se llevan la utilidad económica. Muchos son los insumos en la producción: Capital, tecnología, educación, fuerza bruta son los más conocidos.

[8] Easterly (2001) menciona que la ingesta calórica de los 5 países más pobres es 1/3 veces la de los 5 más ricos.

[9] Por ejemplo, Filmer and Pritchett (1997) encuentran que una reducción del 10% en el ingreso per cápita está asociado con un aumento del 6% en la mortalidad infantil.

[10] Muchas enfermedades típicas de países pobres son combatidas con medicinas sorprendentemente baratas. Por ejemplo, la terapia de rehidratación oral cuesta menos de diez centavos de dólar por dosis (Ver UNICEF (1994)), las vacunas combinadas contra la polio, difteria, rubéola, tétano y tos ferina, cuestan aproximadamente 15 dólares por niño (World Bank (1993)). Cápsulas de vitamina A, cuya deficiencia causa ceguera y hace el cuerpo más susceptible a otras enfermedades como diarrea y neumonía cuesta dos centavos de dólar cada una (UNICEF (1993)) y la dosis efectiva es una cápsula cada seis meses. Paquetes de sal yodada cuestan cerca de 5 centavos por persona por año, y son efectivas contra el bocio, que reduce la capacidad mental del individuo.

disponibilidad alimentaria, que fortalece el organismo contra las enfermedades[11]. Estos efectos permiten que el ser humano viva por más tiempo y más saludablemente[12]. Igualmente importante, el crecimiento económico reduce la opresión del pobre, especialmente del más débil. Por ejemplo, un grupo propenso a la opresión en Nicaragua son los niños. El trabajo infantil en el país es generalizado[13], a pesar de existir leyes en su contra. Niños desamparados en los semáforos y buses, o huele-pega son comunes en todo Managua. Muchos de estos niños caen incluso en la prostitución en la necesidad por sobrevivir. Por otro lado, mayores ingresos aumentan la acumulación de educación que aumenta la probabilidad de formar parte de las actividades productivas de una nación. Además, mayor ingreso implica acceso a mejores condiciones sanitarias, y un espacio físico digno para vivir. Un país con crecimiento económico sostenido es un país donde sus individuos viven más y mejor.

¿Cuánto es la tasa de crecimiento que necesita Nicaragua para escapar de su situación actual? Como se puede ver en el recuadro siguiente, estas tasas no son muy altas, pero sí tienen que ser sostenidas. Tasas sostenidas es el resultado de un proceso de crecimiento sólidamente establecido[14].

Recuadro I.1: Las tasas de crecimiento económico sostenidas hacen la diferencia: Algunos Experimentos

El crecimiento económico es lo que define si un país es rico o pobre. Los países ricos son ricos porque el ingreso de sus ciudadanos ha crecido sostenidamente. La rapidez con que se crece es fundamental para revertir situaciones como la de Nicaragua. Como se verá a continuación, el crecimiento económico no tiene que ser tan "alto" en el sentido estricto de la palabra. Lo importante es la constancia: mantener el aumento de ingresos es lo que hace la diferencia.

En 1950 el ingreso promedio de un nicaragüense era de $2,096 dólares anuales[15]. Para 1977 este número se había más que duplicado[16]. La tasa de crecimiento del ingreso per cápita en términos

[11] Niños desnutridos son más propensos a contraer neumonía, que puede ser curada con medicinas baratas como un tratamiento de 5 días de antibiótico, por 25 centavos de dólar (Demographic Data for Development Project (1987)).

[12] El tiempo de vida promedio o esperanza de vida al nacer en países ricos es significativamente superior al de un país pobre. Por ejemplo, en Japón la esperanza de vida naciendo en el 2003 es de 82 años. En cambio en Swazilandia (país africano) es de 32.5 años. En Nicaragua, un recién nacido tiene la esperanza de vivir 69.7 años. Ver UNDP (2005).

[13] Se estima que hay 167,000 niños y adolescente trabajando en el país (UNICEF webpage: www.unicef.org).

[14] Crecer esporádicamente, aunque beneficioso, es probablemente más producto de la suerte que una intervención adecuada. Los shocks de término de intercambio es el principal responsable de crecimientos esporádicos. Ver Easterly et al. (1993).

[15] Dólares del año 1996, es decir, con el ingreso actual se puede adquirir lo equivalente a $2,096 en el año 1996. En otras palabras, está ajustado por la inflación y por tipo de cambio (Paridad de poder de compra) y otros ajustes más para hacer los datos comparables internacionalmente. Ver las Penn World Tables de Heston et al. (2002).

[16] Exactamente $4,453 en términos reales, con igual año base.

reales[17], para ese período de 28 años fue en promedio de 2.9% anual. Ese número no parece impresionar. Sin embargo, si el país hubiera continuado creciendo a esa misma velocidad hasta el presente, es decir por 28 años más, el ingreso del nicaragüense *promedio* sería muy diferente. Sería similar a los de Argentina, Chile, Hungría, Malasia, Polonia y Uruguay, y superior al de Brasil, México y Rusia[18]. Visto de otro ángulo, el nicaragüense promedio ganaría casi el doble que lo que gana cualquier ciudadano del resto de países centroamericanos[19]. Nicaragua sería uno de los países más afluentes de América Latina[20] y en rumbo a convertirse en un país desarrollado. Eso es el efecto de esa "minúscula" tasa de menos de 3% por casi 30 años[21]. Sin embargo, a partir de 1977, la tasa de crecimiento promedio por año fue de -3.7%, es decir, cada año el ingreso bajó progresivamente hasta alcanzar la cantidad de $1,767, apenas 40% del nivel de 1977 y el segundo ingreso más bajo del continente americano, sólo adelante de Haití.

El mensaje que se quiere dar es que tasas de crecimiento pequeñas pero *sostenidas* son claves para revertir situaciones de bajos ingresos. Otro ejemplo talvez ayude a dejar en claro el mensaje. Supóngase que se aumenta en apenas 1 punto porcentual la tasa de crecimiento de 2.9%, es decir, 3.9% a partir de 1950[22]. Sólo es 1 punto porcentual, es una cantidad sumamente pequeña y tal vez se esperaría que no vaya a tener efecto. Sin embargo, ese 1% extra llevaría el ingreso de Nicaragua en el 2005 a la par de España, Israel, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Portugal, Taiwán e Italia[23], es decir, parte del selecto club de países desarrollados.

¿Es posible crecer al 5% sostenidamente?

Talvez lo que se califica como pequeño no lo es y entonces crecer a tasas mayores a 5% no son posibles en la vida real, o talvez lo imposible es crecer por períodos largos de tiempo. Ambas hipótesis son rechazadas empíricamente.

Conseguir tasas de crecimiento superiores al 5% por períodos largos de tiempo no es nada nuevo.

---

17 Esta tasa es el aumento porcentual del ingreso real de una persona promedio en el año. Ingreso real es el ingreso medido por el valor del ingreso en bienes, lo cual corrige el efecto del aumento de precios.

18 El ingreso del nicaragüense sería de $10,159, que resulta simplemente de multiplicar el ingreso de 1977, $4,453 por (1.029)28, donde 28 representa el número de años desde 1977 hasta 2005, y 0.029 es 2.9%. El ingreso de los demás países es el del año 2000, último dato presente en las Penn World Tables.

19 Panamá $6,066; Costa Rica $5,870; El Salvador $4,435, Guatemala $3,914 y Honduras $2,050

20 Los primeros cinco lugares al año 2000 son Argentina ($11,007), Chile ($9,926), Uruguay ($9,622) y México ($8,762).

21 Realmente la diferencia sería de 6.6%, pues como se menciona en el párrafo siguiente la tasa observada de crecimiento fue negativa en 3.7%.

22 Es decir, pasar de 2.9 a 3.9%, por 55 años: 1950-2005.

23 El ingreso sería de $17,187. Recuérdese que para el experimento de crecer al 2.9% desde 1977 el ingreso en el 2005 es de $10,159.

Muchos países lo han logrado, por ejemplo[24] China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Singapur, Tailandia, Taiwán. En promedio estos países han aumentado sus ingresos en 9.7 veces[25]. Crecer 9.7 veces significaría para Nicaragua pasar a ser parte de la comunidad de países altamente desarrollados[26]. Imagínese pasar de un salario mensual de C$2,000 a uno de C$19,400. Eso es 9.7 veces.

Como es evidente de la información del pie de página, los períodos de crecimiento han sido sostenidos por largo tiempo. Estados Unidos mismo lleva más de cien años creciendo aunque a una tasa menor en promedio que la de los milagros mencionados[27].

Un punto a enfatizar es que estos países con episodios *milagrosos* de crecimiento partieron en peores condiciones que Nicaragua. Cinco de los ocho países iniciaron sus períodos de crecimiento con ingresos menores al de Nicaragua en el 2000[28].

Lo "milagroso" de estos países es que descubrieron cuáles eran las barreras fundamentales que impedían el establecimiento de un proceso de exploración y explotación de oportunidades productivas, conducente al crecimiento económico para sus casos particulares y crearon planes de desarrollo para remover dichas barreras. El resultado en cada caso fue lo que hoy se cataloga precisamente como "milagros de crecimiento" y sus habitantes han aumentado considerablemente su nivel de vida. Esa estrategia es la que se plantea para el caso de Nicaragua en los capítulos siguientes.

5. ¿Por que la igualdad de oportunidades es importante?

La condición de igualdad de oportunidades permite que *cualquier persona* en una sociedad sea capaz de explorar y explotar oportunidades económicas. En otras palabras, el crecimiento económico se filtra a toda la población y no queda en manos de minorías. Mientras más igualdad de oportunidades existe en un país, más fácil es que los beneficios de crecimiento antes descritos sean una realidad nacional generalizada.

---

[24] China: 6.6% 1979-2000, 22 años; Hong Kong: 5.8%, 1962-2000, 39 años; Indonesia: 5.1%, 1968-1996, 29 años; Japón: 6.0%, 1951-1990, 40 años; Corea del Sur: 5.6%, 1955-2000, 46 años; Singapur: 7.4%, 1961-1996, 36 años; Tailandia: 5%, 1957-2000, 44 años; Taiwán: 6.3%, 1952-1998, 47 años. El último dato de las Penn World Tables es del 2000. Muchos de estos países siguen con tasas de crecimiento similares.

[25] A partir de 1950.

[26] Aumentar 9.7 veces el ingreso significaría pasar del actual $1,767 a $17,140.

[27] La tasa de crecimiento ha sido de 2%. Ver Pritchett (1997).

[28] China en 1978: $926; Hong Kong en 1961: $3,116; Indonesia en 1967: $902.7; Japón en 1950: $2,227; Corea del Sur en 1954: $1,350; Singapur en 1960: $2,161; Tailandia en 1956: $823; Taiwán en 1951: $1,559. Ver Heston, Summers and Aten (2002).

6. Crecimiento económico sin igualdad de oportunidades no es suficiente:

Crecimiento económico sostenido es una condición *necesaria* para revertir el actual estándar de vida en Nicaragua. Simplemente, si los ingresos no crecen no hay forma de mejorar el estándar de vida. Sin embargo, dedicarse sólo a fomentar un proceso de exploración y explotación de oportunidades productivas cada vez más eficientes no es siempre todo lo que se necesita hacer.

Se pueden dar situaciones donde con crecimiento económico el ingreso de los sectores pobres crece en *promedio*, pero el aumento promedio oculta que hay sectores de la población entrando y saliendo de la pobreza. En un caso como este, la pobreza disminuye a nivel nacional, pero la desigualdad puede aumentar[29]. Este caso no es una rareza, y existe evidencia de que se produce en la realidad[30]. Esto parece ser lo que ha ocurrido en China y India, pues el crecimiento es desigual entre regiones, con la desigualdad aumentando[31].

Asimismo aunque mayor crecimiento reduce la pobreza, esto pude suceder paulatinamente. Como se mostrará en un capítulo posterior, aún con crecimiento sostenido de 3 ó 4 por ciento per cápita por los próximos catorce años, el número de pobres alrededor del año 2020 sería de dos millones de personas. Hoy en día es de 2.3 millones. La pobreza disminuiría pero el número de pobres disminuye muy lentamente.

Por lo tanto, es importante dotar a los pobres de un mínimo de capacidades productivas, para que las oportunidades que se creen con crecimiento económico sean beneficiarias para ellos. De otro modo, el progreso podría pasarlos de largo.

7. Igualdad de oportunidades aumenta el crecimiento económico

Mientras más igualitaria es una sociedad mayor es el impacto del crecimiento económico en la reducción de pobreza. Igualdad significa que cada miembro de la población tiene la capacidad de participar en la búsqueda de oportunidades productivas y su consecuente aprovechamiento. La importancia de la igualdad de oportunidades, sin embargo, va un paso más allá. Todo lo demás igual, *la creación de riqueza es mayor con igualdad de oportunidades*.

---

29 Nótese que esto no significa que mayor crecimiento cause mayor desigualdad.

30 Por ejemplo, Ravallion (2001) trabajando con encuestas de hogares observa que de 100% de casos en que existe crecimiento de ingresos entre años consecutivos, 53% muestran aumento de desigualdad de ingreso. Es importante notar que a nivel macro, la evidencia señala que mayor crecimiento no afecta la distribución del ingreso (Ver por ejemplo Dollar and Kraay (2000)). Sin embargo, a nivel de país la realidad es otra como fue descrito arriba en el trabajo de Ravallion.

31 Ver por ejemplo Ravallion and Chen (2005) para China y Ravallion and Datt (2001) para la India.

Por el contrario la desigualdad promueve la creación de instituciones de poca calidad, y crea presiones para políticas de redistribución del ingreso (del pobre hacia el rico –explotación- o del rico hacia el pobre –expropiación-) que destruyen la estructura productiva de los países, como se detalla en el recuadro siguiente:

Recuadro I.2: Igualdad de oportunidades ≠ Políticas redistributivas

Las políticas conducentes a la igualdad de oportunidades capacitan al individuo a explorar y explotar las oportunidades de producción. Por el contrario, las políticas redistributivas, conocidas comúnmente como Populismo, imponen transferencias de recursos del sector más rico hacia el más pobre. El problema es que el sector rico es el que está capacitado para explorar y explotar las oportunidades de producción y la política del populismo destruye su incentivo productivo. Por lo tanto, la estructura generadora de ingresos es desmantelada y con el tiempo ya no hay más riqueza que transferir. El populismo es por lo tanto una receta perdedora. Al mismo tiempo, las transferencias sin adquisición de habilidades no permiten al pobre explotar el ambiente económico y por lo tanto no aumenta sus ingresos más allá de la transferencia.

Muchos países probaron la receta del populismo y terminaron convenciéndose de que no es sostenible y tampoco efectiva. Argentina por ejemplo, era uno de los diez países más ricos del mundo. Sin embargo, la política redistributiva de Perón condujo al país al club de países subdesarrollados y lo que es peor sin mejoras percibibles en la distribución de ingreso. México tomó ese mismo rumbo en los 70 y logró acumular un déficit fiscal insostenible que lo llevó directo a la crisis de la deuda y a un largo período donde no hubo crecimiento económico. Chile con Salvador Allende también condujo a la bancarrota del gobierno[32].

Nicaragua es otro ejemplo muy conocido de este tipo de políticas, que provocaron en la década de los 80 el desmantelamiento del aparato productivo y por ende de las perspectivas de crecimiento sostenido. El mejoramiento inicial de ciertos indicadores de calidad de vida fue más que anulado por la reducción en el crecimiento económico, y la insostenibilidad del programa de redistribución, que conllevó a fenómenos hiperinflacionarios, y elevados déficit fiscales y de cuenta corriente. Al terminar la década los indicadores de salud, educación y desigualdad estaban iguales o peores que al iniciar la década[33].

[32] Un excelente compendio de casos de populismo en América Latina se puede encontrar en Dornbusch y Edwards (1991).
[33] Ver Library of the Congress (1994). Otro trabajo que detalla la política económica del gobierno de Nicaragua en los 80 es Biondi-Morra (1993).

8. Conclusión

El subdesarrollo en que se encuentra Nicaragua tiene como solución la conjunción de dos condiciones: *Crecimiento económico sostenido e igualdad de oportunidades*. El primero indica que el país se encuentra inmerso en un proceso de búsqueda y explotación de actividades productivas cada vez más eficientes que elevan el ingreso del individuo promedio y por ende también su estándar de vida en términos de salud, alimentación y longevidad. El segundo implica que *todos* los miembros de la población tienen la capacidad de aprovechar las oportunidades que surgen con el crecimiento económico.

Uno sin el otro no es suficiente. Crecimiento sin igualdad puede dejar fuera del proceso productivo a los desposeídos de habilidades. Igualdad sin crecimiento es inocuo, pues no hay nada que aprovechar para mejorar las condiciones de vida.

9. Bibliografía

Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation" *American Economic Review*, 91, 1369-1401.

Biderman, Jaime. 1983. "The Development of Capitalism in Nicaragua: A Political Economic History" *Latin America Perspectives*, Vol. 10, 1, 7-32.

Biondi-Morra, Brizio. 1993. *Hungry Dreams: The Failure Analysis of Food Policy in Revolutionary Nicaragua 1979-1990.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Demographic Data for Development Project. 1987. *Child Survival: Risks and the Road to Health. Columbia*, MD.:Institute for Resource Development/Westinghouse.

Dollar, David and Arthur Kraay. 2000. *Growth is good for the poor*. Washington, D.C. World Bank.

Dornbusch, Rudiger, and Sebastian Edwards, eds. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Easterly, William. 2002. "Inequality *does* Cause Underdevelopment: New Evidence" Center for Global Development. *Working Paper Number* 1.

Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett, Lawrence Summers. 1993. "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks" *Journal of Monetary Economics,* 32, 459-483.

Engerman, Stanley and Kenneth Sokoloff. 1997. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States" in Stephen Haber, ed. How Latin America Fell Behind, Stanford CA: Stanford University Press.

Filmer, Deon and Lant Pritchett. 1997. "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?" World Bank Policy research Working Paper 1864, December.

Food and Agriculture Organization (FAO). 1979. *FAO Production Yearbook, 1978*. Rome: FAO.

Heston, Allan, Robert Summers, and Bettina Aten. 2002. *Penn World Table version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania.

Library of the Congress. 1994. *Nicaragua: a Country study.* Federal Research Division. Tim Merryl eds., Washington, D.C.

Pritchett, Lant. 1997. "Divergence, Big Time" *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3), 3-17.

Pritchett, Lant and Lawrence Summers. 1996. "Wealthier is Healthier" Journal of Human Resources, 31, 841-68.

Ravallion, Martin. 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages" *World Development*, 29 (11), 1803-1815.

Ravallion, Martin and Shaohua Chen. 2005. "China's (uneven) progress against poverty" (Forthcoming), *Journal of Development Economics*.

Ravallion, Martin and Gaurat Datt. 2001. "Why has Economic Growth been more Pro-Poor in Some States of India than in others?" *Journal of Development Economics*, 68 (2), 381-400.

Sokoloff, Kenneth and Stanley Engerman. 2000. "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World" *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), 217-232.

UNDP (United Nations Development Programme). 2005. *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. New York: Oxford University Press.

UNICEF. 1993. *State of the World's Children*. New York.

UNICEF. 1994. *State of the World's Children*. New York.

World Bank. 1993. *World Development Report 1993*. Washington, D.C.

World Bank. 2003. *Nicaragua Poverty Assessment: Raising Welfare and Reducing Vulnerability*. Washington, D.C.

CAPITULO II: Cómo Identificar las Barreras al Crecimiento

1. Introducción

Crecer con equidad es el objetivo que se debe perseguir, según fue descrito en el capítulo anterior. No es un objetivo fácil de conseguir y requiere como primer paso un análisis del panorama económico e institucional del país a fin de contribuir al diseño de medidas adecuadas para lograrlo. Este capítulo está dedicado por lo tanto a indagar cuales pueden ser las barreras fundamentales al crecimiento económico es decir barreras que detienen el surgimiento y mantenimiento espontáneo del proceso de exploración y explotación de oportunidades productivas. El diagnóstico de crecimiento expone los cuellos de botella en el proceso de desarrollo. Con recursos escasos las políticas óptimas destraban los cuellos de botella, con lo que la economía puede funcionar a un ritmo más acelerado.

La metodología de diagnóstico de crecimiento inicia preguntándose cuál es el factor inmediato que restringe el crecimiento económico. En el caso de Nicaragua la respuesta es el bajo nivel de capital físico, humano y tecnología, lo cual se presenta en la parte 2. El siguiente paso es buscar las causas de tan baja acumulación de capital y tecnología lo que pareciera ser el bajo retorno a la inversión tal como se analiza en la parte 3. En la parte 4 se analizan las posibles causas de la baja tasa de retorno a la inversión tales como: deficiente entorno macroeconómico, fallas de gobierno, problemas de funcionamiento del libre mercado y calidad del sistema financiero. De estos, las fallas de gobierno y fallas para innovar del libre mercado son las restricciones operantes. Estos dos problemas son la causa de las restricciones crediticias que enfrenta el sector privado. La detección de las causas últimas del estancamiento económico permitirá el diseño eficiente de políticas, enfocarse en la raíz del problema, adecuadamente delineado y con menores recursos que los necesarios gracias a la delimitación del problema.

2. Replanteando el problema: ¿Qué es crecimiento económico sostenido?

Como se dijo en el capítulo anterior, crecimiento económico sostenido es el aumento continuo en el nivel de ingresos del habitante promedio de un país. El ingreso por nicaragüense en promedio no se ha podido recuperar de la caída que experimento en la década de los 1980's y actualmente es el segundo más bajo en América Latina. En contraste, Estados Unidos tiene un ingreso por persona 19 veces mayor[34]. Para ser más claros, esto significa que un norteamericano gana en 19 días y 5 horas lo que gana un nicaragüense en un año.

[34] El ingreso promedio en Estados Unidos es de US$33,293; el de Nicaragua es US$1,767, en dólares de 1996 y ajustados para comparabilidad internacional (Penn World Tables, ver Heston et al. (2002).

Una diferencia tan grande requiere explicación. Es más, entender el origen de tal diferencia es clave para establecer políticas que ayuden a reducir la brecha. La explicación inmediata recae en las diferencias en el uso de los factores de producción: capital físico, capital humano y tecnología. En Estados Unidos el trabajador promedio usa más capital físico (maquinaria, edificios), más capital humano[35] (educación) y más tecnología (instrucciones de cómo combinar los insumos)[36]. Es por eso que en el país del norte en una hora de trabajo se produce 19 veces más, pues cuenta con más máquinas, educación y mejores formas de combinar sus recursos (tecnología). De los tres factores, la tecnología es el más importante, por lo que se profundiza un poco más en su concepto.

Tecnología (Definición): La tecnología es en términos generales una guía, instrucciones, recetas o ideas de cómo combinar los recursos e insumos disponibles, dentro del proceso productivo. Puede ser algo sencillo como la receta de McDonald´s para freír papas, o algo complicado como el diseño del trasbordador espacial Columbia.

Cuando la tecnología aumenta se dice que ocurre un cambio tecnológico positivo[37]. El *cambio tecnológico positivo* es entonces el descubrimiento o adopción de *nuevas* formas de usar el capital físico y humano más eficientemente[38]. Por ejemplo, la idea del semiconductor permitió que la arena, barata y desperdiciada, se usara como insumo crucial en la industria electrónica[39]. El resultado fue computadoras cada vez más baratas, veloces y con más memoria. En Nicaragua, el área acuática de occidente es mucho más productiva luego que se descubrió que es apta para el cultivo de camarones. Igual pasó con el algodón en la década de los 70 en esa misma zona, o el café en los 50.

35 El promedio de años de estudio en Nicaragua es 4.6 (Fuente USAID página web: www.usaid.gov). Compárese con Estados Unidos con 12.7 años, o los países desarrollados con 11.8 años (Fuente: OECD (2004)), es decir casi el triple. Esto sin contar con las diferencias en la calidad de la enseñanza, que amplían la brecha.

36 Un indicador de tecnología es el número de patentes aprobadas per cápita en un país. Lederman and Saenz (2005) presentan este tipo de información. América Latina en promedio tiene 0.004 patentes por 10,000 habitantes presentadas en la institución de patentes de Estados Unidos, siendo Trinidad y Tobago el país que lleva la delantera con 0.02. Por otro lado, los países desarrollados tienen en promedio 0.55 patentes por 10,000 habitantes, de los cuales Estados Unidos está en el tope de la lista con 2.26 patentes por 10,000. Es decir los países desarrollados crean 137 veces más nuevas ideas que los países de América Latina. Este sin embargo es un indicador incompleto de tecnología, pues para un país pobre, la adopción de una idea nunca usada es un avance tecnológico y eso no está contabilizado dentro del índice de patentes.

37 El cambio tecnológico puede ser en reversa. Por motivos a describir en este capítulo, los agentes económicos dejan de usar ideas eficientes, y la producción se reduce. Esto es básicamente lo que le ha pasado a Nicaragua desde 1978.

38 Eficiente significa producir una cantidad con menor costo, o producir más con el mismo costo.

39 Este ejemplo es usado por Paul Romer, creador de la nueva teoría de crecimiento económico, en una entrevista hecha por Ronald Bailey en 2001 para la revista Reasons.

Tecnología (Importancia): El aumento de tecnología es el elemento más importante, y el único que puede sostener el crecimiento económico[40]. La acumulación continua de capital físico o humano sin nuevas ideas de cómo combinarlos es insuficiente, pues mientras más capital use un mismo trabajador menos útil le es cada nueva unidad[41]. Por ejemplo, imagínese que a un empleado de oficina recibe cada año una computadora extra para su trabajo. La primera seguramente será indispensable. La segunda, sin embargo, no lo será tanto, pues no puede estar en dos lugares al mismo tiempo. Las siguientes computadoras serán desperdiciadas pues la capacidad del oficinista fue topada con una o talvez dos de ellas.

La tecnología es un atajo para reordenar el capital físico y humano de una forma más productiva, evitando así el exceso de capital por trabajador. Por ejemplo, la invención de un software que agrupe las distintas funciones de las dos o tres computadoras en una sola, permite al oficinista hacer el trabajo de tres y a la empresa adquirir más computadoras manteniendo igual número de empleados. Los insumos se vuelven más productivos, lo que aumenta la demanda por capital físico y humano. La tecnología es entonces el factor que permite que se acumule más capital y se aumente la productividad. El mensaje resumido se presenta a continuación.

Crecimiento económico sostenido en un párrafo

El proceso de crecimiento económico sostenido consiste entonces en la creación o adopción continua de nuevas ideas que permitan el uso cada vez más eficiente del capital físico, humano y la tecnología acumulada. La mayor eficiencia incentiva la acumulación de más capital físico y humano y adopción y creación de más nuevas ideas. *Si los incentivos son los adecuados*, el proceso no se detiene[42]. Este proceso permite que la productividad del trabajador aumente progresivamente, o lo que es lo mismo, que el ingreso por trabajador se eleve. Es así como un país, y sus habitantes dejan la pobreza y se vuelven ricos.

¿Cuál es entonces el problema? Bajos incentivos para invertir: En Nicaragua no existe un proceso continuo de adopción y creación de nuevas ideas que permitan usar los recursos disponibles de formas cada vez más eficientes. La anterior afirmación queda evidente en la gráfica 1, donde se observa que el nivel agregado de innovación tecnológica nacional decayó profundamente a partir de 1978 deteniendo su caída en 1993[43].

---

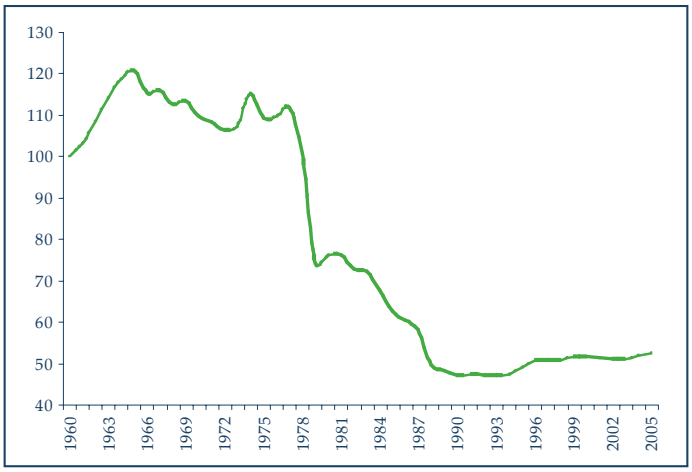
[40] Este hecho es ampliamente documentado en trabajos como el de Hall y Jones (1999) donde encuentra por ejemplo que la diferencia entre los 5 países más ricos y los 5 más pobres es de 33 veces (al menos es menor que las 19 veces entre Estados Unidos y Nicaragua) y es explicada por mayor capital físico en 1.8, mayor capital humano 2.2 y mejor tecnología en 8.3, es decir 1.8 x 2.2 x 8.3 = 33.

[41] Esto es conocido como retornos decrecientes al factor. Ver Solow (1956).

[42] Esto es lo que ha ocurrido en los Estados Unidos con más de cien años creciendo casi al 2% per cápita (Pritchett (1997)).

[43] Gámez y Alemán (2006) separan las contribuciones del capital, trabajo y tecnología al crecimiento del PIB. Su resultado principal, resumido en la gráfica 1, dice que el nivel de innovación tecnológica actual es aproximadamente la mitad de lo que fue en la década de los 60.

Gráfico 1. **Índice de Productividad Total de los Factores, año base 1960 = 100**



Fuente: Gámez y Alemán (2006).

A partir de ese momento, el nivel del indicador de innovación se mantiene prácticamente sin variación, de ahí que se afirme que no hay un proceso continuo de adopción y creación de nuevas ideas. Sin innovación tecnológica, los aumentos de capital están sujetos a los rendimientos decrecientes y así su impacto en crecimiento económico es limitado y decreciente, tal como se describió en el ejemplo del oficinista y las computadoras extras.

Detectar el bajo nivel de innovación tecnológica es un primer paso importante pero no suficiente para diseñar e implementar políticas para crear crecimiento sostenido. Se requiere además, investigar las causas que obstaculizan la experimentación y adopción tecnológica y la creatividad del sector privado. En otras palabras, se debe buscar las razones por la que el empresario nacional no busca siquiera adoptar innovaciones tecnológicas; estos motivos detrás del comportamiento de los agentes económicos es el concepto de incentivo.

Como cualquier inversión privada, la cantidad de experimentación y adopción tecnológica depende fundamentalmente de su retorno esperado. Si las ganancias por innovación tecnológica son grandes, habrá abundante innovación, sino no. Son las utilidades financieras o los retornos a la innovación el incentivo fundamental para el cambio tecnológico positivo[44]. Es de esperar entonces que el sector privado no está recibiendo muchas utilidades por su inversión. Esto se investiga a continuación.

[44] Es fundamental dejar claro que "incentivo" se usa a través de este estudio para denotar las estructuras que definen el comportamiento de los miembros de la sociedad. Las ganancias por ejemplo, son los incentivos para que el empresario forme empresas. Es un concepto mucho más amplio que las intervenciones de fomento gubernamental como reducción de impuestos, excepciones, subsidios, etc. Es tesis de este estudio que los miembros de una sociedad actúan como actúan en respuesta a los incentivos que observan en el mercado. Este estudio investiga cuáles son los incentivos que existen en el mercado y qué comportamiento están promoviendo.

3. El Incentivo a la acumulación de capital y tecnología: Nicaragua

La tasa de retorno es la ganancia sobre la inversión, y es el incentivo por excelencia para acumular tecnología, capital físico y humano. Por ejemplo, en los 60, Chinandega era el centro de producción de naranja del país, pero al surgir el algodón, con mayores retornos, los productores dejaron de producir naranjas y se dedicaron al algodón.

Nicaragua en promedio no parece ser un país con altas tasas de retorno para la acumulación de capital físico y humano. Una medida de rentabilidad muy usada por el Banco Mundial, indica que la rentabilidad promedio nacional es de 14.6 por ciento[45]. Este número es relativamente bajo, si se toma en cuenta que la tasa de interés activa del sistema financiero, es decir el costo de la inversión, es casi igual[46].

Mayor evidencia de las tasas de retorno a la inversión, aunque ahora a nivel microeconómico, vienen del estudio de Deininger and Chamorro (2004). Usando datos de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de 1998, los autores calculan las tasas de retorno marginales a la inversión relacionada a la tierra (29 por ciento), a ganado (12 por ciento), y a maquinaria agrícola (3 por ciento). Dada la importancia del sector agropecuario en la producción nacional (encima del 20 por ciento), se puede afirmar que el retorno de la inversión en el campo tiene un techo del 30 por ciento. Otro ejemplo, el sector de las microfinancieras, tiene un retorno a la inversión de alrededor del 20 por ciento[47] . La importancia de mencionar las tasas y retornos del sector financiero radica en que esta es el piso del retorno nacional, pues nadie presta a una tasa para tener un retorno menor. En base a los números presentados parece ser que la tasa de retorno promedio a la inversión en Nicaragua se encuentra entre el 10 y el 30 por ciento.

Para comparar, la tasa de retorno para el capital físico y tecnología en Estados Unidos es de 9 por ciento, que es el promedio histórico de la bolsa de valores en Wall Street. Como Nicaragua tiene mucho menos capital y tecnología que Estados Unidos su rentabilidad debería también ser mucho más alta (por la oferta y la demanda, si el capital es más escaso una unidad extra debería ser más cara). Si el retorno en Nicaragua ronda el 30 por ciento efectivamente es más alta. Sin embargo, para explicar las diferencias en productividad actuales entre ambos países, el retorno al capital debería ser en Nicaragua aproximadamente de 161 por ciento que es mucho más que el 30 por ciento que parece ser el techo.

---

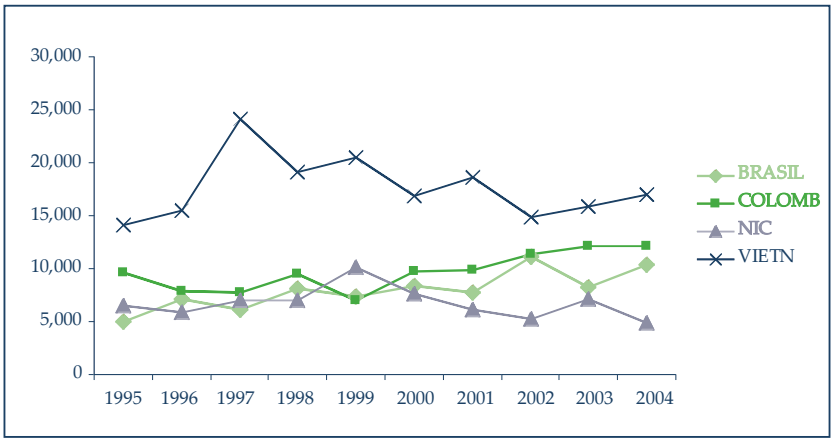
[45] El Banco Mundial construye la rentabilidad promedio como el inverso de la razón de la tasa de inversión a la tasa de crecimiento económico. Esta razón es llamada ICOR por sus siglas en inglés (Incremental Capital Output Ratio). En base a datos de la página web del Banco Central de Nicaragua (www.bcn.gob.ni) el ICOR promedio es de 9.9 para el período 1995-2004, y por lo tanto la rentabilidad promedio del país es de 14.6%.

[46] 15.1% de acuerdo a datos de Banco Central para el período 1995-2004.

[47] El rendimiento nominal y real sobre la cartera bruta en el 2005 fue de 32.6% y 20.5% respectivamente, de acuerdo al Microfinance Information Exchange (2005).

Continuando con la afirmación de bajos retornos se observa que el rendimiento de los principales cultivo del país ha permanecido estático o incluso decrecido. El café, el principal producto de exportación del país, obtuvo en el 2004 un rendimiento de 6,155 Hectogramo/Hectárea, inferior inclusive al de 1995, mientras que el líder mundial, Brasil, obtuvo 10,426 Hg/Ha. Brasil incluso obtenía menos rendimiento que Nicaragua hace diez años. Colombia, otro reconocido productor, ha aumentado sus rendimientos consecutivamente desde 1999 (Ver gráfico 2).

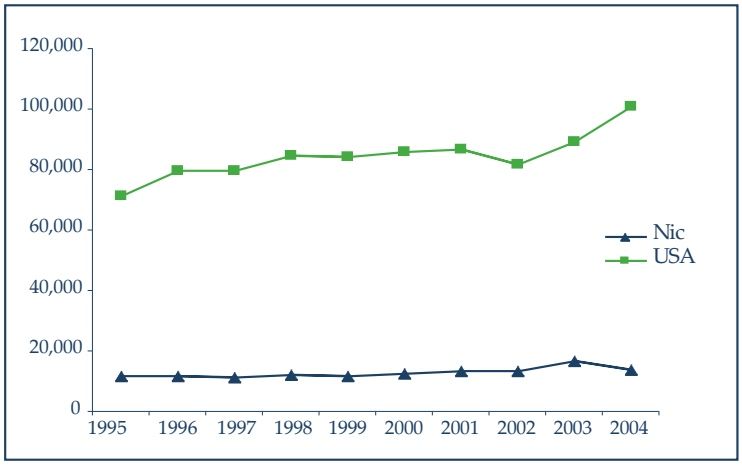
Gráfico 2. **Rendimiento del cultivo de café en Brasil, Colombia, Vietnam y Nicaragua, en Hectogramo/Hectárea**



Fuente: FAO

El maíz, el más importante grano del país, es un caso similar, con un aumento de 17 por ciento en el rendimiento en nueve años, es decir menos del dos por ciento anual (Ver gráfico 3).

Gráfico 3. **Rendimiento del cultivo de maíz en Estados Unidos y Nicaragua, en Hectogramo/Hectárea**



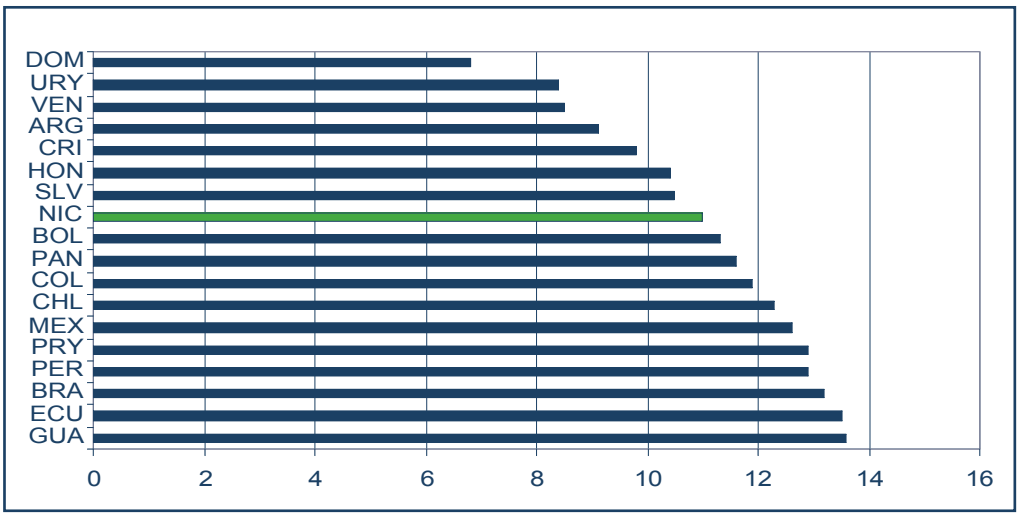
Fuente: FAO

Igualmente, la brecha de rendimiento ha aumentado. Esta situación se repite para el sorgo, naranjas, arroz, soya[48]. El rendimiento no es exactamente igual a la rentabilidad, pero sí puede crear la percepción de bajas ganancias.

Por otro lado, la acumulación de capital humano tampoco pareciera generar ganancias atractivas. El retorno a la educación en Nicaragua esta por debajo del promedio de América Latina[49] (Ver gráfico 4).

Igual que en el caso del capital físico, esto es contrario a lo esperado, ya que el capital humano acumulado en Nicaragua es bajo[50], y por lo tanto se esperaría que un año extra de educación fuera muy bien cotizado.

Gráfico 4. **Tasas de retorno a la educación (en por ciento) en América Latina 1998**



Fuente: Hausmann (2003)

[48] Ver base de datos de la FAO en su página web www.fao.org.

[49] De acuerdo a Laguna y Porta (2004), quienes usan la encuesta de medición del nivel de vida del 2001, la tasa de retorno a la educación es de 9.5% para los trabajadores asalariados y 10.7% para asalariados y personas con trabajo propio. Los retornos aumentan si se incluye en el análisis el sesgo de selección, por el cual los trabajadores cuyos salarios de reserva son mayores a los que ofrece el mercado optan por no trabajar, reduciendo así la estimación de la tasa de retorno. Tomando en cuenta este efecto los retornos son de 11.2% y 11.6% respectivamente. Esto coincide con las encuestas hechas por el Banco Inter-Americano de Desarrollo, que de acuerdo a Hausmann (2003), encuentran que en 1998 el retorno a la educación en Nicaragua era de 11%. El promedio en América Latina en 1998 es de 11.13%, así que Nicaragua está por debajo del promedio. Ver gráfico 4.

[50] Medido como el promedio de años de estudio por persona en el país que es 3.6 años. Para comparación, el nivel más alto en América Latina es Uruguay con 5.8 años. Estados Unidos tiene 12.7 años.

La rentabilidad en Nicaragua a invertir en capital físico, humano y tecnología es comparativamente baja. Esto debería manifestarse en una tasa de inversión nacional baja, pero al revisar los números se encuentra que la inversión es alta bajo cualquier estándar internacional[51], y es el sector privado quién más invierte (Ver gráfico 5).

Tabla 1. **La inversión y sus componentes, como porcentaje del PIB, promedio 1995-2004**

Construcción	12.6
Edificaciones	8.0
Obras de Ingeniería Civil	4.6
Maquinaria y Equipo	10.7
Otros gastos de inversión	2.3
Variación de Existencias	3.1
TOTAL FBCF	**25.6**
TOTAL	**28.7**

Fuente: Banco Central de Nicaragua

Gráfico 5. **Tasa de inversión como porcentaje del PIB Nicaragua**



Fuente: Banco Central de Nicaragua

[51] Usualmente arriba del 25% del PIB la inversión se considera alta. El promedio para Nicaragua es de 28.7% para 1995-2004 (Ver tabla 1).

De ese gráfico sobresale la altísima tasa de 38 por ciento de 1999, la que se explica con la reconstrucción luego del huracán Mitch. Sin embargo, queda por explicar la tendencia creciente en el período 1995-1999 y la estabilización posterior encima del 25 por ciento. Paradójicamente los retornos que son el incentivo a la inversión lucen relativamente bajos y la inversión que es la respuesta al nivel del retorno parece estar elevada.

Sin embargo, la paradoja es aparente, pues la inversión contabilizada a nivel macroeconómico no es necesariamente dirigida a aumentar la capacidad productiva nacional. De hecho, en términos económicos muchos gastos clasificados contablemente como inversión son realmente consumo o a lo más inversión no destinada a aumentar capacidad productiva, como el gasto en construcción de viviendas. La inversión de calidad en Nicaragua no es igual a la inversión total. Al hacer la corrección la tasa de inversión de calidad resulta ser de 14.2 por ciento, menos de la mitad de la inversión total que en promedio es de 27.8 por ciento en los últimos diez años.

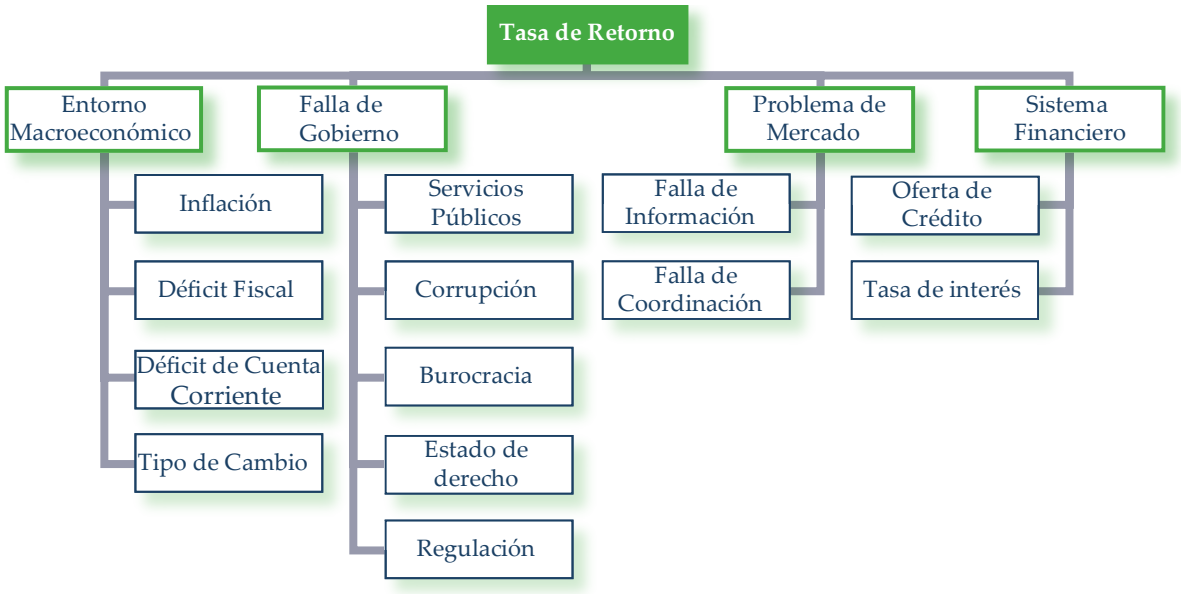
El problema que se observa en el país es entonces de bajas tasas de retorno. Las tasas de retorno no tienen por qué ser bajas en la economía, por el contrario, el retorno puede manifestarse reducido como producto de distorsiones presentes en la economía que no permiten capturar lo que se debería de una inversión. La literatura ha detectado factores específicos que usualmente reducen la tasa de retorno de una economía. A continuación se investigan estos factores para el caso de Nicaragua.

4. Diagnóstico de crecimiento: causas últimas

En Nicaragua, como en otros países, los factores que podrían distorsionar las ganancias a la inversión en el país y restringir el crecimiento económico se pueden separar en cuatro grupos[52]: Entorno macroeconómico, Fallas de Gobierno, Problemas de funcionamiento de libre mercado, y Funcionamiento del sistema Financiero. Cada una de estas a su vez tiene sus propios factores, a como se explica a continuación y se esquematiza en el gráfico 6.

[52] Este análisis es similar a Hausmann et al. (2005).

Gráfico 6. **Determinantes de la tasas de retorno**
El Entorno Macroeconómico



Un entorno macroeconómico desajustado puede reducir el retorno a la inversión. La importancia de que el panorama macro sea estable radica en que descontroles en dicho entorno incentivan la mala asignación de recursos, pues las personas usan sus recursos para proteger lo que tienen contra la inestabilidad en vez de explorar y explotar nuevas oportunidades productivas.

La definición de estabilidad macro se basa en variables que miden la *habilidad del gobierno del manejo global de la economía*: inflación, volatilidad del tipo de cambio nominal, y déficit fiscal[53]. Es difícil imaginarse un gobierno deficiente con inflaciones bajas y estables, déficits bajos y tipos de cambio estables. Seguidamente se explica brevemente el mecanismo por el cual cada una de las cuatro variables mencionadas impacta a la tasa de retorno.

Inflación: la inflación disminuye el uso del dinero[54], que es un medio eficiente de intercambio en la economía, distorsiona el sistema de precios[55], y causa imperfecciones en la asignación de recursos en la economía[56].

[53] Fischer (1993) menciona estas variables como los indicadores básicos del manejo macroeconómico, con la inflación como la más importante.
[54] Dinero es el circulante más depósitos a la vista de las personas. La inflación es el costo de oportunidad de tener dinero. Mientras más inflación, mayor es el costo y menos dinero es demandado. La inflación es entonces un impuesto sobre mantener dinero.
[55] No todas las empresas ajustan sus precios al mismo tiempo, y por lo tanto, los precios relativos no son en todo momento indicadores de equilibrio de oferta y demanda.
[56] Ver Okun (1975) y Carlton (1982). Adicionalmente, el nivel de inflación está relacionada con su variabilidad, la que crea mayor distorsión en la asignación de recursos, especialmente en la inversión, pues los retornos son inseguros. Otros costos son presentados en el capítulo 10 de Romer (2001).

Tipo de cambio: La forma más directa en la que el sistema cambiario afecta los retornos es a través de brechas cambiarias de mercado negro. Si esta es amplia, el exportador vende sus dólares al cambio oficial bajo y compra sus insumos con dólares del mercado negro a precio alto. Esto obviamente erosiona la rentabilidad del exportador. Por otro lado, aun sin mercado negro, alta volatilidad del tipo de cambio crea incertidumbre sobre el nivel de los retornos esperados a la inversión en el sector exportador, lo cual afecta las decisiones de inversión. Más importante inclusive es el rol del tipo de cambio real, como el precio relativo de la canasta de bienes nacionales, y que por lo tanto funciona como el precio bajo el que funciona el sector exportador. Un tipo de cambio real sobrevaluado significa que el costo de producir una canasta estándar de bienes en el extranjero se volvió más barato que en el país, reduciendo la demanda del resto del mundo por las exportaciones nicaragüenses.

Déficit presupuestarios: Déficits fiscales altos y en aumento o insostenibles son el preludio de aumentos futuros de impuestos y/o recortes masivos de gastos. Por lo tanto, aumentan la incertidumbre de lo que puede suceder con los retornos a la inversión. Si los impuestos aumentan, el retorno es menor; si los gastos disminuyen, podrían eliminarse proyectos públicos complementarios a la inversión o afectarse la estabilidad social del país.

Evidencia: Nicaragua y la macroeconomía.

La macroeconomía se encuentra en un Estado muy superior al de inicio de la década del 90. La inflación, talvez el principal de los indicadores, ha disminuido drástica y continuamente desde el episodio hiperinflacionario (1987-1990) y desde 1999 se ha mantenido en tasas menores al 10 por ciento (Ver tabla 2).

Tabla 2. **Tasas de inflación en Nicaragua. Acumuladas a Diciembre de cada año**

Año	Tasa de Inflación
1990	13,490.3
1991	865.6
1992	3.5
1993	19.5
1994	12.4
1995	11.1
1996	12.1
1997	7.3
1998	18.5
1999	7.2
2000	9.9
2001	4.8
2002	3.9
2003	6.6
2004	8.9

Fuente: Banco Central de Nicaragua

Por el lado del tipo de cambio, la brecha de mercado negro de mediados de los 80, que marcó el récord de ser la más alta del mundo[57], ha desaparecido completamente (Ver tabla 3 y 4).

Tabla 3. **Episodios de premios al mercado negro encima de 1,000 por ciento**

País	Años con brecha cambiaria en el mercado negro sobre 1,000	Promedio de brecha cambiaria en el mercado negro
Ghana	1981-1982	2,991
Indonesia	1962-1965	3,122
Nicaragua	**1984-1987**	**4,409**
Polonia	1981	1,404
Sierra Leona	1988	1,406
Siria	1987	1,047
Uganda	1978	1,046

Fuente: Easterly (2001)

Tabla 4. **Brecha cambiaria en Nicaragua**

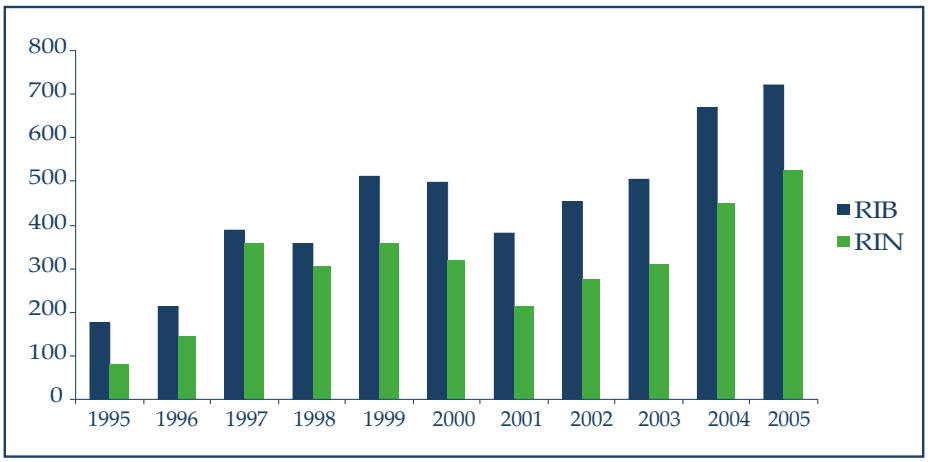
Año	Brecha (en por ciento)
1995	1.56
1996	0.41
1997	0.17
1998	0.38
1999	0.44
2000	0.38
2001	0.28
2002	0.11
2003	0.19
2004	0.18
2005	0.40

Fuente: Banco Central de Nicaragua

[57] Durante el período 1984-1987 la media fue de 4,409%. Sólo existen 7 episodios con brecha de mercado negro superior a 1,000%. Ver tabla 3, tomado de Easterly (2001).

El sistema cambiario actual, reptante, con una tasa de deslizamiento del 5 por ciento, es sostenido por las Reservas Internacionales del Banco Central, que han crecido a niveles récord (Ver gráfico 7).

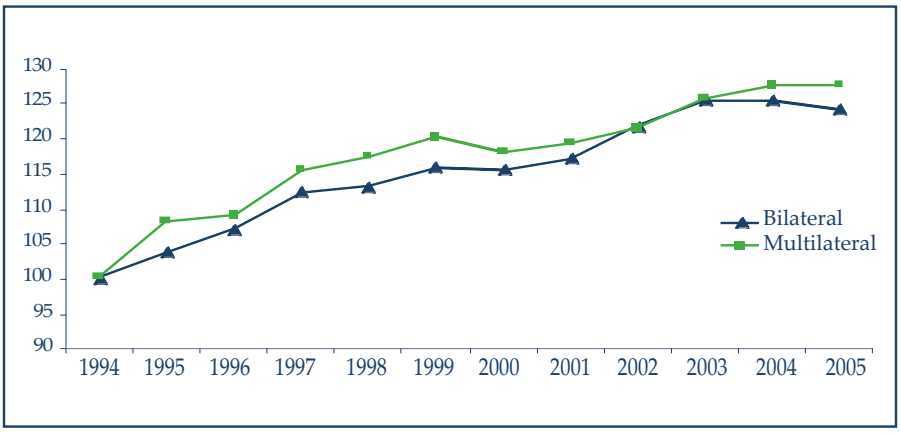
Gráfico 7. **Reservas internacionales brutas (RIB) y netas (RIN) en millones de dólares**



Fuente: Banco Central de Nicaragua

El tipo de cambio real se ha depreciado continuamente desde 1994 (Ver gráfico 8), además que existen estudios que indican que no está sobrevaluado[58]. Sin embargo, los dos últimos años los índices de tipo de cambio efectivo real bilateral con EE.UU. a registrado una apreciación (pérdida de competitividad externa) de 0.7 y 1.7 por ciento en 2005 y 2006, respectivamente; vinculado a los altos precios del petróleo que se han mantenido arriba de los 50 dólares el barril para el mismo periodo.

Gráfico 8. **Tipo de cambio real bilateral (con Estados Unidos) y Multilateral**

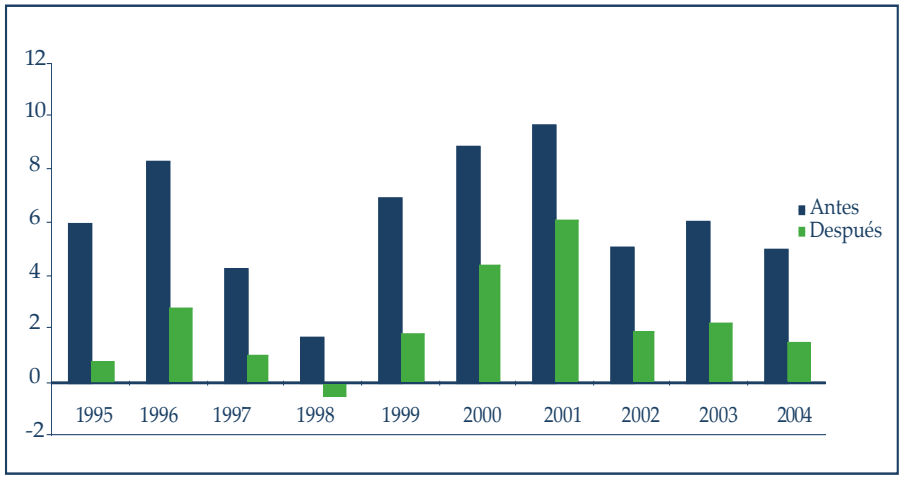


Fuente: Banco Central de Nicaragua

[58] En Urcuyo y Rodríguez (2003) se desarrolla un estudio econométrico cuya conclusión indica que el tipo de cambio real no está sobrevaluado.

El déficit presupuestario refleja con nitidez el ciclo político, con sendos aumentos del déficit en los años 1996 y 2001. Sin embargo, se puede notar (Ver gráfico 9) que el déficit ha decrecido en los períodos 1996-1998 y 2002-2005.

Gráfico 9. **Déficit fiscal como porcentaje del PIB, antes y después de donaciones**



Fuente: Banco Central de Nicaragua

Por lo tanto, el entorno macroeconómico no parece ser una restricción operante al crecimiento económico. Lo anterior no significa que la macroeconomía esté en óptimas condiciones. Muchas cosas pueden y deben mejorar, especialmente en la planeación a mediano y largo plazo[59]. Sin embargo, el punto a remarcar es que la mejoría en el entorno macroeconómico respecto a inicios de los 90, es indiscutible.

La mayor estabilidad macro probablemente es la razón de incipientes tasas positivas de crecimiento económico en los últimos dos años. Mejor macroeconomía eleva los retornos esperados a la inversión en capital humano, físico y tecnología. Sin embargo, el probable aumento de los retornos no ha sido lo suficiente para revertir el tenue crecimiento de la economía, que era lo esperado por parte de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, que tanto énfasis han puesto en metas cuantitativas para las variables macro como condicionantes de ayuda[60].

La lección final es que buena macroeconomía es una condición necesaria pero no suficiente para crecimiento económico. Las mejoras que se dieron en el país no fueron suficientes para revertir el estancamiento.

[59] Por ejemplo, decidir sobre un esquema cambiario y un ancla nominal óptima en base a las condiciones del país y alcanzar la sostenibilidad fiscal y externa sin donaciones.
[60] Los principales condicionantes (aunque no los únicos) son las reservas netas para el Banco Central y déficit primario para el Gobierno Central.

Fallas de Gobierno

El sector público también puede fallar a nivel microeconómico. En efecto, el sector público puede obstaculizar la acumulación de capital, educación y tecnología. En términos generales el sector público puede fallar en cinco frentes: *Provisión de servicios públicos, Calidad de la burocracia, Corrupción, Estado de derecho, y Regulación*. A continuación se explican los mecanismos por los cuales estas variables afectan el retorno a la inversión y la correspondiente evidencia.

Los servicios públicos: Son básicos para el funcionamiento del sector privado. Electricidad, telecomunicaciones, infraestructura de transporte, agua, alcantarillado, seguridad nacional. La provisión de este tipo de servicios le corresponden al Estado porque presentan características de bienes públicos[61], es decir el sector privado no los producirá espontáneamente[62]. Los servicios públicos son insumos de primer orden para el funcionamiento de una empresa y su ausencia o baja calidad reduce significativamente el retorno que se puede obtener de acumular capital y tecnología[63].

Evidencia en Nicaragua: El tema de los servicios públicos es importante no sólo para el crecimiento económico sino también, y principalmente, para la igualdad de oportunidades que tiene su propio capítulo más adelante.

El funcionamiento del sector eléctrico en el 2006 ilustra la baja calidad de los servicios públicos en Nicaragua. Los cortes de energía de ese año fueron devastadores para la incipiente economía nacional. Aún antes del 2006 las pérdidas en ventas del sector privado por cortes de energía eran 50 por ciento mayores que el promedio de América Latina. En el caso de los cortes de agua, las pérdidas son más del doble que en el resto de América Latina[64]. Además de eso, los costos de energía eléctrica de Nicaragua son los mayores de Centroamérica, a pesar de contar con enorme potencial para energía hidroeléctrica, geotérmica o eólica[65]. Por otro lado, el servicio de telefonía, se ha modernizado considerablemente, pero todavía es difícil de conseguir[66].

---

61 Un bien público es aquel que presenta dos características: Primero es no-rival, es decir, el que una persona lo use no reduce su disponibilidad para otra persona (i.e. no se gasta). Segundo, es no-excluible, lo que significa que el uso del bien por una persona no evita que otras lo usen simultáneamente. Un ejemplo de bien público es la seguridad nacional. Sin embargo, los bienes no pueden clasificarse en público o privado, pues existen grados de bien público. Sobre esto ver Stiglitz (1988) o Laffont (1988)

62 Sin embargo, pueden producirlos si el sector público subcontrata a empresas del sector privado.

63 Sin mencionar el efecto sobre el pobre. Esto se estudia en un capítulo posterior.

64 En las encuestas de percepción del Banco Mundial, el sector privado en Nicaragua pierde por cortes eléctricos el equivalente a 5.9% de las ventas, y por cortes de agua 6.4%. En América Latina el promedio es 3.94% y 2.87% respectivamente. Ver www.doingbusiness.com.

65 De acuerdo a Jochen (2005) el potencial conservador de Nicaragua es de 3,000MW. En la actualidad, la capacidad instalada ronda los 700MW.

66 En promedio se necesitan 127.6 días para conseguir una línea telefónica fija, contra 64.5 días en América Latina, es decir la mitad del tiempo. Ver www.doingbusiness.com.

La infraestructura de transporte es otro claro ejemplo de la debilidad del trabajo público. Las carreteras, especialmente en las áreas rurales son intransitables. Basta mencionar que casi el 40 por ciento del total de las vías nacionales son para la estación seca, es decir, son de material no selecto o terreno natural, que en la estación lluviosa se vuelven intransitables. El rezago en el desarrollo de proyectos y en la rehabilitación vial es la regla más que la excepción. Proyectos como la carretera litoral sur (Costanera), Acoyapa-San Carlos, Nueva Guinea-Bluefields y Río Blanco-Puerto Cabezas llevan atrasos de décadas inclusive. La provisión de servicios públicos sociales, como la educación, salud y alcantarillado también es de baja calidad. Queda claro, por lo tanto, que la provisión de servicios públicos es un obstáculo importante para el crecimiento.

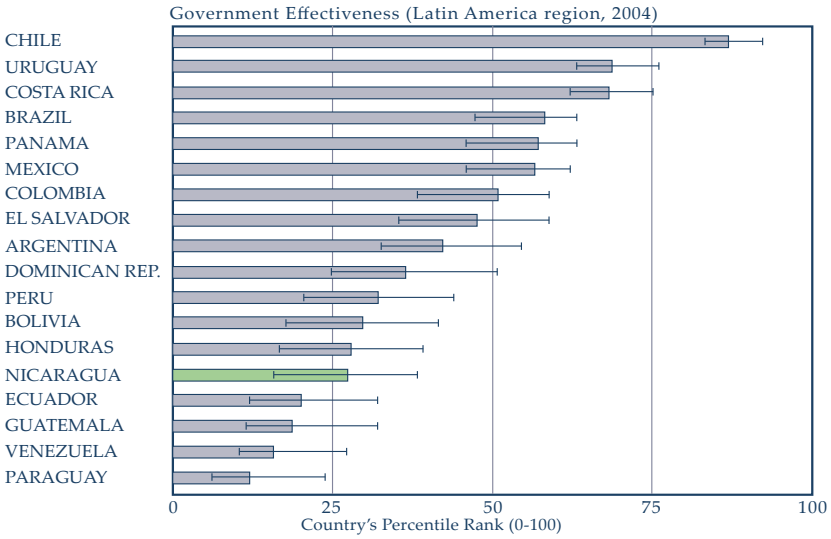
La provisión de los servicios públicos depende en gran parte de las personas que manejan el gobierno y su falla tiene implícito la falla en el desempeño del funcionario público. Esto se investiga a continuación.

Calidad de la burocracia: La calidad de la burocracia incide sobre los retornos a la inversión. Un aparato burocrático lento e ineficiente traslada esa lentitud al sector privado, obligándolo a funcionar con la misma parsimonia.

Evidencia en Nicaragua: El aparato público en Nicaragua luce ante los ojos del sector privado como una barrera que obstaculiza el correcto funcionamiento de los negocios. Esta es lo que se obtiene de encuestas hechas por diversas instituciones y combinadas en los indicadores de gobierno del Banco Mundial[67]. Del indicador "efectividad del gobierno", Nicaragua se encuentra en los últimos lugares a nivel de América Latina, en el percentil 33 en el 2004, es decir sólo 33 por ciento de los países del mundo tienen un nivel inferior al de Nicaragua (Ver gráfica 10).

[67] Estos indicadores han sido construidos cuidadosamente, para evitar problemas de sesgo por parte de las instituciones encuestadoras (izquierda, derecha) y para lograr que los datos sean comparables entre países. Para mayor detalle ver Kauffman et al. (2005).

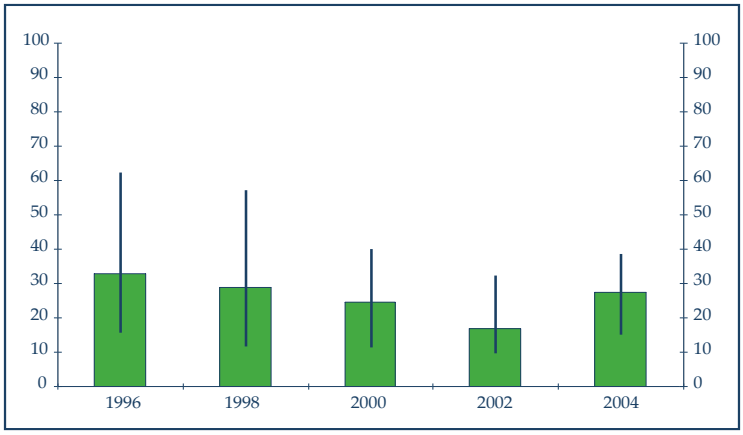
Gráfico 10. **Efectividad de la Burocracia en América Latina**



Fuente: Kauffman et al. (2005).

Este indicador ha desmejorado continuamente desde 1996 como se observa en el gráfico 11. La mejoría relativa al 2002 es sólo aparente pues el nivel del 2004 no es estadísticamente distinto al 2002[68].

Gráfico 11. **Efectividad de la Burocracia en Nicaragua**



Fuente: Kauffman et al. (2005).

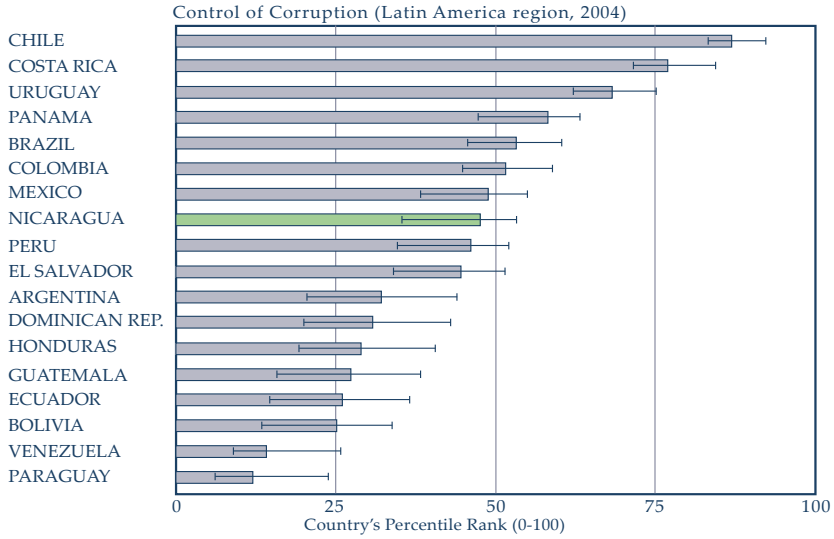
(La columna muestra el percentil del país de una muestra de 209 países. Por ejemplo, en 1996 Nicaragua está en el percentil 33, es decir, sólo 33 por ciento de la muestra tiene un nivel de calidad de burocracia peor. La línea gruesa delimita la desviación estándar, es decir el rango en el que se encuentra el percentil).

[68] Nótese en el gráfico 8 que el nivel del 2002 queda dentro del intervalo de confianza del 2004, que es la línea gruesa que parte la columna.

Corrupción: La corrupción es definida como el ejercicio del poder público para el lucro personal. Su influencia sobre el retorno a la inversión es obvia, pues funciona como un impuesto a las operaciones de una empresa en el momento en que se requiere de servicios del sector público. Así mismo, la corrupción es un elemento distorsionador en las asignaciones de recursos para los servicios públicos.

Evidencia en Nicaragua: En este respecto, el indicador de corrupción del Banco Mundial, construido igualmente en base a encuestas de percepción debidamente agrupadas, muestra a Nicaragua en el 2004 mejor que el resto de Latinoamérica (Ver gráfico 12).

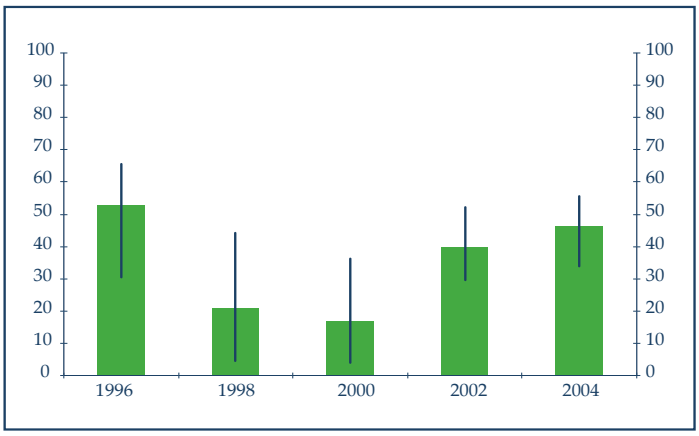
Gráfico 12. **Control de la Corrupción en América Latina**



Fuente: Kauffman et al. (2005)

Esto es posible gracias a que en los últimos cuatro años la percepción de que la corrupción se controla más eficientemente ha mejorado, como se ve en la gráfica 13.

Gráfico 13. **Control de la Corrupción**



Fuente: Kauffman et al. (2005)

(La columna muestra el percentil del país de una muestra de 209 países. Por ejemplo, en 1996 Nicaragua está en el percentil 53, es decir, 53 por ciento de la muestra tiene un nivel de control de corrupción inferior. La línea gruesa delimita la desviación estándar, el rango en el que se encuentra el percentil).

Los niveles del 2000 son extremadamente bajos, pero el nivel del 2004 es significativamente superior. Sin embargo, las denuncias durante el 2006 de malos manejos administrativos en el Ministerio de Transporte, Ministerio de Migración y Extranjería e Instituto de Estadísticas y Censos, sugieren que esta percepción puede empeorar, y que la rendición de cuentas dentro del Gobierno es débil en el país.

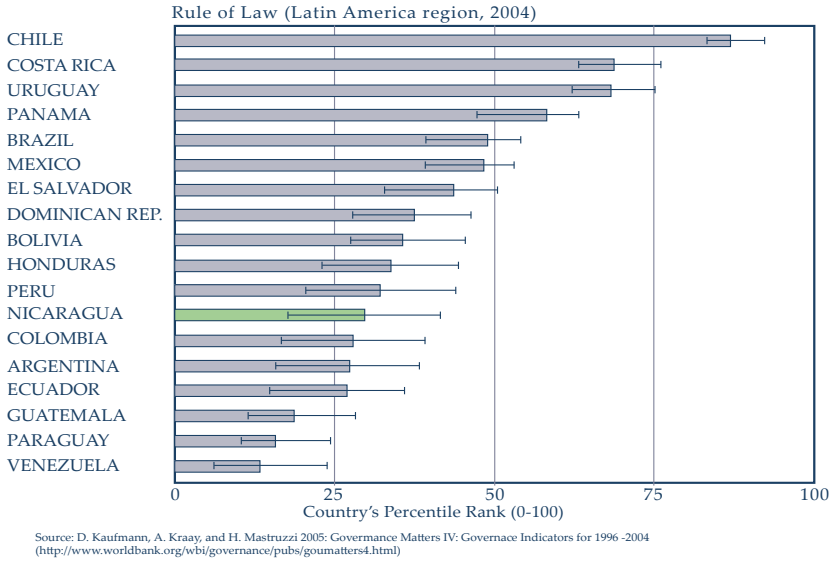
El Estado de derecho: Es el tema normalmente asociado al concepto de instituciones[69]. Se refiere a la confianza que tienen las personas de que las leyes se cumplan y apliquen sin ningún sesgo[70]. En el área económica el Estado de derecho es particularmente importante para el cumplimiento de contratos y el respeto a los derechos de propiedad. Las disputas son inevitables en toda sociedad y las leyes son las guías hacia su resolución. Si la aplicación de la ley es discrecional, un empresario temería iniciar un negocio que puede ser indebidamente demandado por el Estado, o por otra persona.

Evidencia en Nicaragua: En esta área, la percepción del sector privado agrupada en el indicador del Estado de derecho del Banco Mundial es la más negativa de los indicadores de gobierno. Aun a nivel de Latinoamérica, región que no se destaca en esta área, es uno de los peores (Ver gráfica 14).

[69] De acuerdo a North (1991) instituciones son restricciones diseñadas por el ser humano que le dan forma a las interacciones sociales, económicas y políticas. Pueden ser informales (tabúes, costumbres, tradiciones, códigos de conducta) o formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad).

[70] Estado de derecho usualmente se usa bajo una perspectiva más amplia, que incluye democracia, libertades individuales entre otros. En este trabajo se usa estrictamente a la aplicación imparcial, independiente, ágil y accesible del sistema judicial.

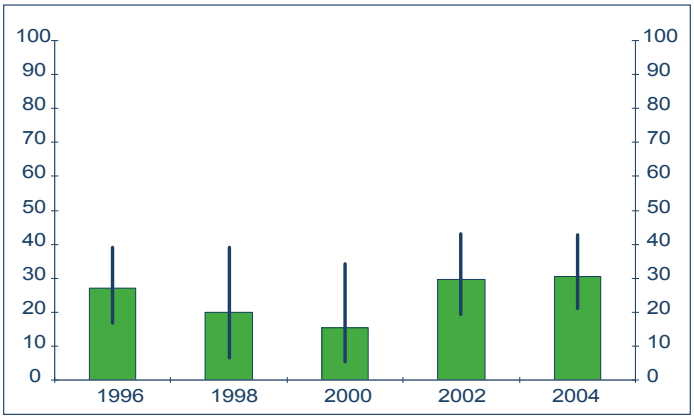
Gráfico 14. **Estado de Derecho en América Latina**.



Fuente: Kauffman et al. (2005)

En el país la calidad del Estado de derecho prácticamente no ha aumentado ni disminuido en los últimos diez años, con un nivel en torno al percentil 30, es decir la percepción es que el 70 por ciento de los países del mundo tienen un sistema judicial con un Estado de derecho más confiable que Nicaragua (Ver gráfica 15). Esta percepción del sector privado sobre la confiabilidad del sistema judicial es corroborada por la información y evidencias suministrada por los medios de información.

Gráfico 15. **El Estado de derecho en Nicaragua**.



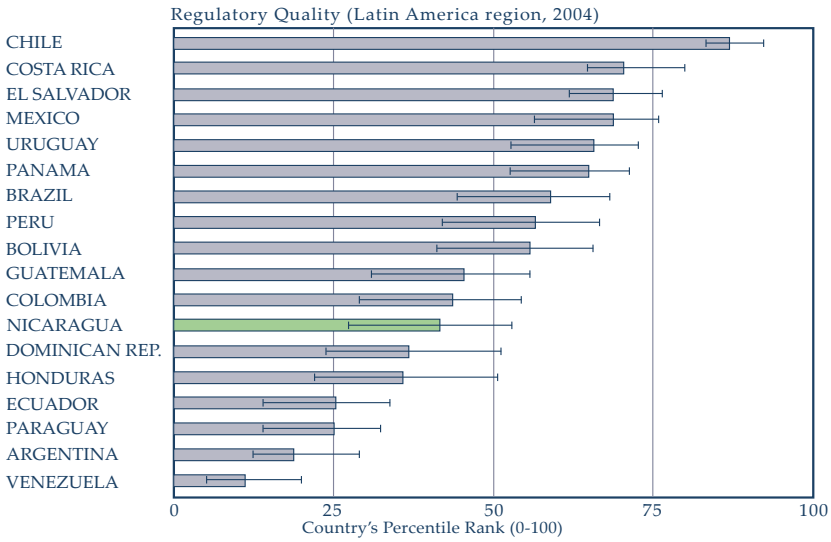
Fuente: Kauffman et al. (2005)

(La columna muestra el percentil del país de una muestra de 209 países. Por ejemplo, en 1996 Nicaragua está apenas en el percentil 27, es decir, sólo 27 por ciento de la muestra tiene un Estado de derecho inferior. La línea gruesa delimita la desviación estándar, es decir el rango en el que se encuentra el percentil).

Regulación: El sector público tiene que establecer reglas de comportamiento a ser respetadas por el sector privado. Muchos de estas reglas son necesarias dada la naturaleza imperfecta de algunos mercados, como el financiero, seguros, seguridad social, donde existen problemas de asimetrías de información que causan que estos mercados trabajen mal en ausencia de regulación. Sin embargo, se puede ir más allá de lo necesario y sobrecargar al sector privado con regulación excesiva e imperfecta. Por lo tanto, el sector público puede fallar de dos formas: Establecer pocas reglas donde se necesitan o demasiadas donde sobran.

Evidencia en Nicaragua: En este aspecto, el indicador del Banco Mundial llamado "calidad de la regulación" indica que a nivel de América Latina, la percepción es que el sector público no regula adecuadamente, con el lugar 12 de 18 posibles (Ver gráfica 16).

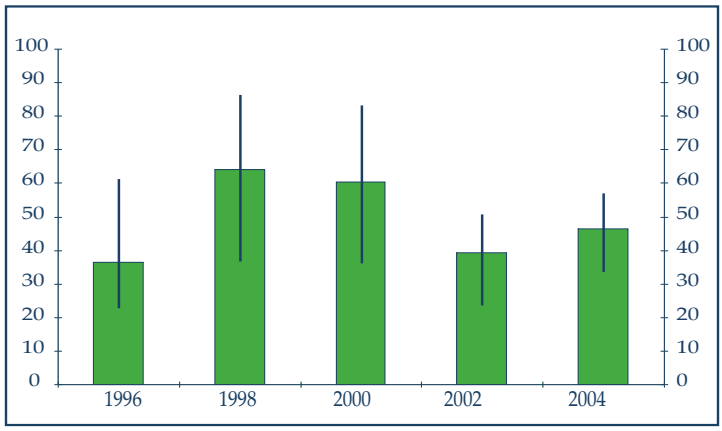
Gráfico 16. **Calidad de la Regulación en América Latina**



Fuente: Kauffman et al. (2005)

Sin embargo, a nivel mundial figura casi en el percentil 50, es decir la mitad de los países del mundo regulan con mayor calidad que Nicaragua. El nivel de calidad de la regulación actual se percibe sin embargo por debajo del nivel alcanzado en 1998 y 2000 (Ver gráfica 17). Como ejemplos de mala regulación se puede mencionar el INE en el sector eléctrico, y el INAA en el agua. Como describe Dussan (2004), la debilidad en la regulación del mercado eléctrico permitió la intervención de la Asamblea Nacional, transformando un problema meramente técnico en político. En ese mismo trabajo se describen otros problemas de regulación que han reducido la eficiencia del sistema energético nacional.

Gráfico 17. **Calidad de la Regulación en Nicaragua**



Fuente: Kauffman et al. (2005)

(La columna muestra el percentil del país de una muestra de 209 países. Por ejemplo, en 1996 Nicaragua está apenas en el percentil 37, es decir, sólo 37 por ciento de la muestra tiene un nivel de control de corrupción inferior. La línea gruesa delimita la desviación estándar, es decir el rango en el que se encuentra el percentil).

Resumiendo: La evidencia anterior indica que la calidad de las instituciones nicaragüenses es muy baja y que estas funcionan más bien como un cuello de botella para el sector privado, reduciendo los posibles retornos a la inversión en capital físico, humano y tecnología. El problema pareciera ser mas serio en las áreas del Estado de derecho, calidad de la burocracia y regulación, sin mejoras significativas en los últimos diez años, y por debajo del nivel de América Latina, que ya de por si es una región con baja calidad institucional.

Problemas de Funcionamiento del libre mercado con la Innovación[71]

Los mercados, definidos como el conjunto de oferentes y demandantes privados de productos y servicios, son mecanismos muy eficientes asignando recursos hacia las actividades más rentables. Sin embargo no son perfectos, y en ocasiones se presentan casos que impiden que el mejor resultado económico suceda *aún en ausencia de problemas macroeconómicos, fallas del gobierno o del sistema financiero*. Estos casos no son patológicos y existen hasta en las "mejores economías"[72]. Nicaragua por lo tanto, no tiene por qué ser la excepción. En lo que sigue se analizan problemas con el funcionamiento de los mercados.

[71] En corto: Fallas de Mercado. El encabezado se escogió como una forma de clarificar el concepto.

[72] Por ejemplo, Hansen (2002) escribe a favor de la creación de instituciones para enfrentar las externalidades presentes en Nueva Zelanda. En Romer and Griliches (1993) se estudia el diseño de un organismo para aumentar la investigación y su implementación en los Estados Unidos.

Dos problemas específicos son la filtración de nuevas ideas económicas (fallas de información), y la coordinación del inversionista para crear valor (fallas de coordinación). Ambos se producen principalmente por las características propias de las innovaciones tecnológicas, como se explica en el siguiente recuadro. Este problema es particularmente dañino, dado que reduce como resultado la innovación que es el componente principal del crecimiento económico sostenido.

Recuadro II.1: La tecnología y los problemas con el libre mercado

La tecnología tiene ciertas características que no encajan bien en un ambiente de libre mercado, lo que hace que este no sea la mejor institución que incentive la creación y adopción de nueva tecnología.

Características

Tres son sus características "problemáticas". Primero, el nuevo conocimiento, por ejemplo, el descubrimiento de la capacidad de Nicaragua para cultivar algodón en la década de los 70, *puede ser usado infinitas veces sin que la idea sufra el más mínimo desgaste*[73]. Esto es lo contrario a lo que ocurre con los bienes de capital, que se desgastan con el tiempo y tienen una capacidad limitada de uso. Una computadora puede ser usada por una persona o dos a la vez, un automóvil por cuatro o cinco personas; en cambio la idea del gallopinto es usada en toda Nicaragua.

En segundo lugar, el conocimiento de cómo producir a bajo costo es muy valioso y por lo tanto es difícil mantenerlo en secreto. Existen grandes incentivos a la imitación y así *la información se filtra* al resto de la economía[74]. Con los bienes privados pasa lo contrario, pues quien quiera obtener un bien tiene que pagar por él y al hacerlo adquiere derechos de propiedad sobre lo comprado.

Finalmente, el *nuevo conocimiento es complementario al existente*. Cada nueva idea, innovación o descubrimiento es más productivo en la medida que más innovaciones existan en la economía. En otras palabras, mientras más tecnología se haya acumulado, más valiosa será el próximo descubrimiento.

Consecuencias

De lo anterior surgen dos problemas. Primero, un emprendedor que descubra una nueva actividad no va a obtener todo lo que la sociedad obtiene de este descubrimiento. La sociedad gana con cada

[73] Un bien que posee esta propiedad es llamado no-rival. Los bienes comunes, como un auto, computadora, etc. son bienes rivales.

[74] Esta característica es llamada no-exclusión. Podría pensarse que algunas ideas generadas dentro de una firma no se filtran totalmente, como la fórmula de Coca-Cola. Sin embargo, la idea de las bebidas gaseosas sí se filtró y Pepsi imita en lo posible la receta de Coca-Cola. En todo caso, al menos se puede hablar de exclusión parcial.

descubrimiento, pues en *libre mercado* este puede usarse infinitamente sin gastarse y no cuesta nada copiarlo. Los recursos se pueden usar más eficientemente con cada nuevo descubrimiento. Sin embargo, el empresario original sólo toma en cuenta los beneficios que él obtiene que es menor al de la sociedad. Por lo tanto, bajo *libre mercado* el incentivo para experimentar no es tan alto como debería de ser y consecuentemente la experimentación es sub-óptima.

Segundo, al ser el conocimiento complementario al existente, la tasa de retorno a experimentar se reduce con la cantidad de conocimiento disponible. Si hay muy pocas innovaciones, o tecnología en un país, baja también es la tasa de retorno a experimentar. Puede llegar a ser tan baja que el incentivo a experimentar es inexistente. En dicho caso se produce lo que se llama Trampa de Pobreza.
Círculos Viciosos y Círculo Virtuosos

Si una economía inicia de un Estado en que el nivel tecnológico es demasiado bajo, entonces la tasa de retorno a experimentar con nueva tecnología es igualmente bajo. Los emprendedores no observarán incentivos a experimentar por lo que el nivel de conocimiento del próximo año será el mismo, por lo que la tasa de retorno será igualmente baja, lo que causa que no haya experimentación, ni descubrimiento para el año que sigue, etc. Se forma un círculo vicioso difícil de romper.

Afortunadamente, la misma lógica funciona al revés. Si se alcanza un nivel adecuado de tecnología, entonces la tasa de retorno a experimentar es lo suficientemente atractiva como para incentivar al emprendedor a experimentar. Cuando se descubre una nueva actividad en la que la economía nacional tiene ventaja comparativa, esta se filtra a otros empresarios, lo cual eleva la productividad de toda la economía. Al mismo tiempo se acumula más conocimiento que aumenta la tasa de retorno a experimentar aún más, y el ciclo se repite.

Basado en Easterly (2001).

Fallas de Información

Antes se dijo que el avance tecnológico es el factor crucial en el crecimiento económico. Descubrir nuevas formas de usar los recursos disponibles es la misión del sector privado de una economía.

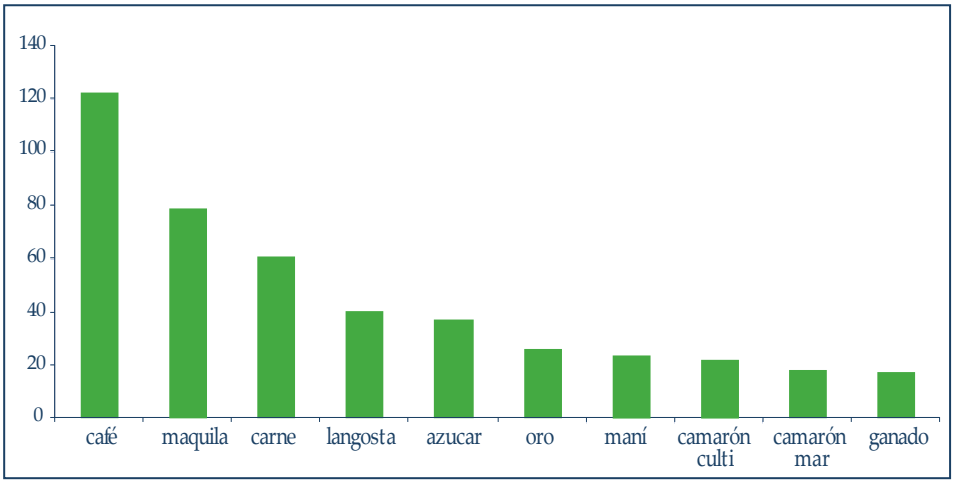
Nicaragua no tiene mucho capital físico, humano o tecnología. Eso no debería de ser una barrera para un emprendedor pues la alternativa es explorar actividades intensivas en mano de obra, que Nicaragua tiene en abundancia. No obstante, el proceso de descubrir nuevas actividades no es automático. La búsqueda es incierta y abundante en experimentación. Eso es parte integral de ser emprendedor y siempre y cuando el riesgo no sea excesivo, no debería de ser un impedimento.

Una verdadera barrera a la innovación es la característica propia de la tecnología de filtrarse sin costo alguno una vez descubierto una nueva actividad. Véase el proceso de búsqueda. Si todo resulta bien, el emprendedor obtiene enormes ganancias iniciales, pues es único en el mercado. Esta situación, sin embargo, no dura mucho pues imitadores entran en busca de utilidades, disipándolas paulatinamente[75]. Por otro lado, en caso de fracaso, las pérdidas por experimentar van enteramente a cuenta del emprendedor. Este desbalance significa que la rentabilidad a experimentar para el emprendedor es menor que la rentabilidad para el país[76]. El país gana cuando se descubre una actividad que eleva la productividad de los factores, pues los ingresos por persona aumentan. Por el contrario, el experimentador comparte las ganancias en caso de éxito, pero no las pérdidas en caso contrario. Como consecuencia la experimentación en el país es menor que lo deseado y la productividad no aumenta. El filtraje de la información causa el desbalance.

Fallas de Información: Evidencia en Nicaragua

Si existen problemas de funcionamiento de libre mercado no deberían observarse muchas nuevas actividades económicas. Una forma de ver esto es a través del grupo de actividades de exportación. Si hay mucha experimentación debería de descubrirse y explotarse muchas nuevas actividades productivas, lo que se filtrarían en la economía y dada la alta productividad se transformarían en productos de exportación. Sin embargo, del grupo de las diez actividades de mayor exportación, sólo la maquila, el maní y el camarón de cultivo son novedades en los últimos diez años (Ver gráfico 18). De ellos la maquila y el camarón son el resultado de políticas de fomento.

Gráfico 18. **Exportaciones promedio 1995-2004 por actividad en millones de dólares**



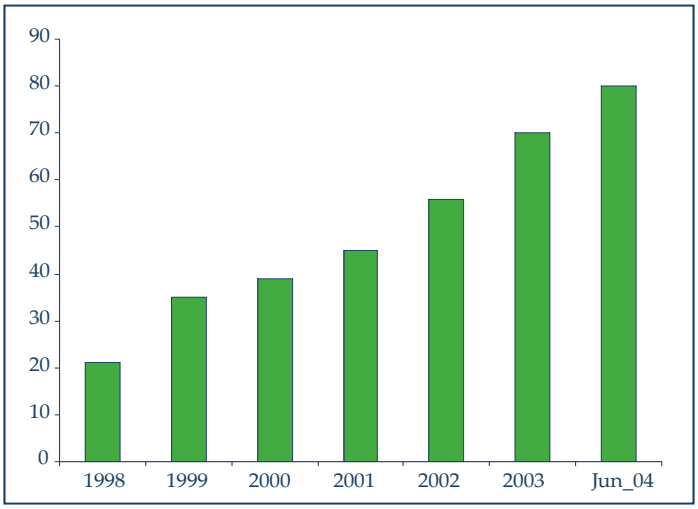
Fuente: Banco Central de Nicaragua y Corporación de Zona Franca.

[75] Inclusive, si el descubrimiento es lo suficientemente exitoso como para generar un mercado en el que las utilidades no se disipan, el empresario no lo sabe de antemano y puede mantener la disipación de utilidades como un escenario probable.

[76] Esta descripción es originaria de Hausmann and Rodrik (2003).

En segundo lugar, estas nuevas actividades se filtran rápidamente en la economía, que es uno de los "problemas" de las innovaciones. El número de empresas en zonas francas se ha cuadriplicado desde 1998 (Ver gráfico 19).

Gráfico 19. **Número de empresas operando en Zonas Francas en Nicaragua**



Fuente: Corporación de Zonas Francas

En el camarón de cultivo pasó algo similar: en 1994 no existía una sola granja camaronera; cuatro años después habían más de cien de estas granjas. La tecnología una vez que se descubre puede ser usada muchas veces y se filtra a otros emprendedores.

Fallas de Coordinación

Otro tipo de problema surge cuando un proyecto innovador requiere inversiones simultáneas de otras actividades para ser rentable. Una industria, por ejemplo cultivo del cacao, necesita expertos en cacao para evitar y tratar enfermedades de la planta, sistemas de logística y transportación adecuadas para un producto tan frágil como el cacao, tostadoras industriales para su procesamiento, laboratorios especializados en control de calidad, empacadoras para su almacenamiento y distribuidoras internacionales. Esto sin contar el problema de los servicios públicos, como buenos caminos, acceso a energía y agua, mercadeo del producto, etc.

Sin embargo, si no existe en primer lugar un volumen alto de producción de cacao, las otras actividades no tienen el incentivo para iniciar. Nadie va a estudiar un año extra sobre enfermedades de cacao si el mercado laboral para especialistas no existe. Las tostadoras buscarán probablemente trabajar con el café y no con un emprendedor con planes de iniciar. Es el típico caso del huevo y la gallina, pues nadie inicia hasta que los otros inicien y viceversa. La tasa de retorno para el que inicie la industria es muy baja, pues esta tasa depende de las demás actividades complementarias al cultivo del cacao.

Si todos iniciaran simultáneamente la tasa de retorno sería alta y el país encontraría más actividades rentables.

Fallas de Coordinación: Evidencia en Nicaragua

El problema de coordinación parece ser común en el mercado en Nicaragua. Múltiples estudios que indican que la mayor problemática para la emergencia de la agroindustria es la ausencia de actividades complementarias. Por ejemplo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha publicado varios estudios sobre cadenas agroindustriales en el país. Algunos resultados se citan a continuación:

Para la Yuca: "El almacenaje y la transportación no son apropiados para el producto…La venta de yuca fresca refrigerada es casi nula ya que no existen las condiciones de manejo del producto… Insuficiente investigación en el cultivo, escasez de semilla certificada de variedades de consumo y para la agroindustria…Deficiente regionalización del cultivo con base en estudios edafo climáticos y a su uso"[77].

Para la Papaya: "Falta de organización de los productores para comercializar sus productos… Tecnologías innovadoras y asistencia técnica a los pequeños y medianos productores de fruta son incipientes en el país…Los productores no cuentan con instalaciones apropiadas para el almacenamiento, acopio, empaque o tratamiento poscosecha"[78].

Para el Etanol: "Un segundo desafío es para la producción etanol carburante requiere de grandes inversiones en plantas industriales de procesamiento y los inversionistas necesitan cierta seguridad en cuento a abastecimiento de materia prima y venta de etanol producido"[79].

Para exportación a Estados Unidos: "La logística de exportación y la disponibilidad de transporte aéreo y marítimo para atender apropiadamente los distintos mercados ubicados en todo el territorio de la Unión, junto con los volúmenes disponibles de los productos con calidad exportable, continúan siendo las principales limitaciones actuales para la oferta exportadora nicaragüense…"[80].

En conclusión, el libre mercado, aunque sumamente útil, no es perfecto y de esta imperfección no se escapa la economía nicaragüense. Las fallas en el funcionamiento del libre mercado reduce la tasa de retorno a la experimentación, lo que reduce a su vez las innovaciones que permiten el crecimiento económico. Esto problemas parecen ser una barrera importante para Nicaragua en la actualidad.

[77] IICA (2004a).
[78] IICA (2004b).
[79] IICA (2004c).
[80] IICA (2004d).

Funcionamiento del Sistema Financiero

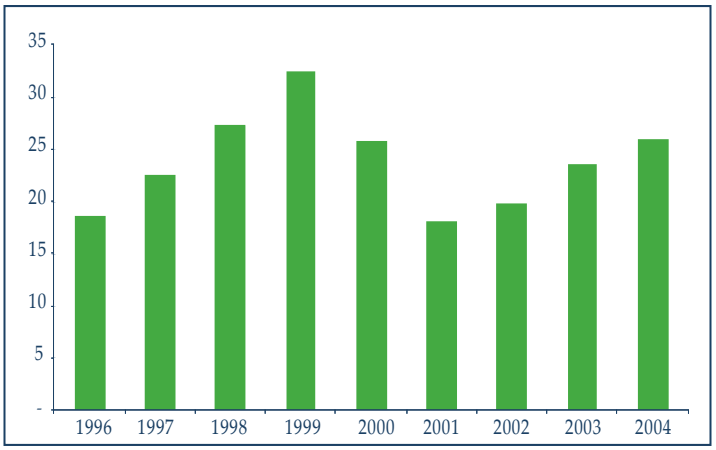
El funcionamiento del mercado de crédito es vital para que una economía evolucione continuamente. El mercado financiero tiene como función la asignación de recursos, recolectados en forma del ahorro de las personas, a través del crédito en actividades del más alto retorno para un nivel de riesgo aceptable. El sistema financiero tiene la capacidad de adquirir información sobre la naturaleza de los proyectos de inversión que requieren financiamiento, escogiendo los más rentables con menor riesgo[81].

El sistema financiero puede afectar por lo tanto las tasas de retorno de una economía de dos formas: primero, un emprendedor necesita fuentes de financiamiento para explorar y explotar oportunidades innovativas. Si el crédito es escaso, las oportunidades no se buscan y si se encuentran no son explotadas suficientemente. Segundo, si la tasa de interés es muy alta, el costo de exploración también lo es, lo que reduce la tasa de retorno a la inversión.

Evidencia en Nicaragua

El sistema financiero ha evolucionado paulatinamente desde inicios de la década de los 90 en Nicaragua. El primer cambio se dio con la privatización del sistema bancario que pertenecía en su totalidad al gobierno. Nuevos bancos surgieron lo que permitió que el crédito aumentara continuamente hasta el año 2000 (ver gráfico 20). Después del 2001, el crédito retomó su crecimiento. La caída del 2000-2001 debería a lo más causar un evento recesivo, y no un daño permanente en la tasa de retorno a la inversión.

Gráfico 20. **Crédito total como porcentaje del PIB**

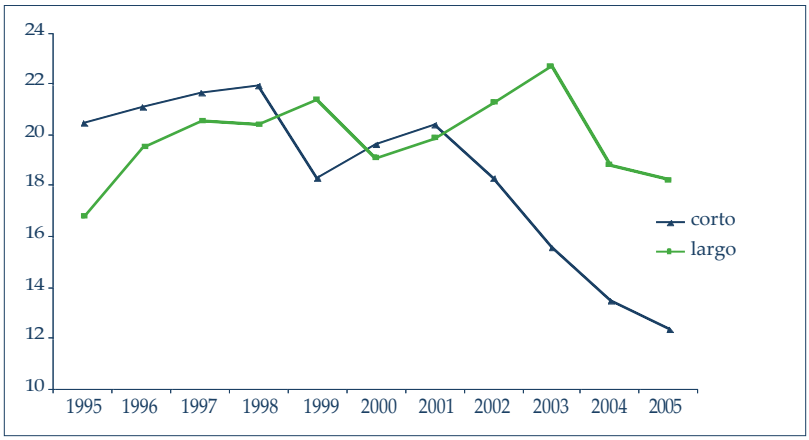


Fuente: Banco Central de Nicaragua

[81] Para un detalle más extenso sobre la relación entre las finanzas y el crecimiento económico ver Levine (2004).

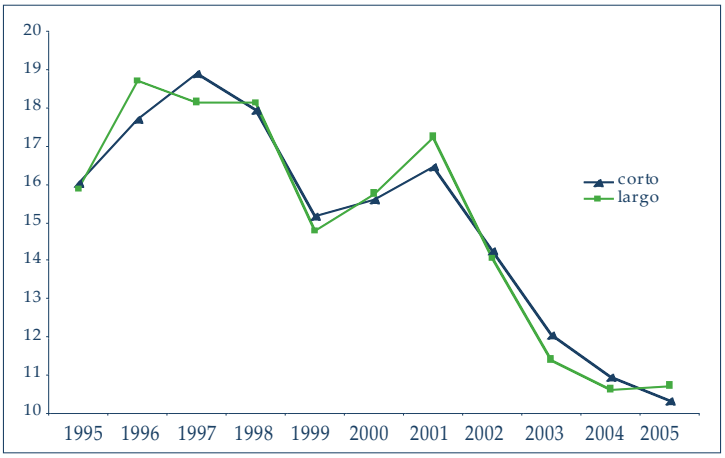
Las tasas de interés también se han reducido particularmente en los últimos cinco años. La tasa de interés en dólares, que es la moneda más usada en crédito, era del orden del 16 por ciento en 1995, disminuyendo a 10.9 por ciento a diciembre del 2006 (Ver gráficos 21 y 22).

Gráfico 21. **Tasas de interés activas ponderadas en córdobas: Corto y largo plazo**



Fuente: Banco Central de Nicaragua

Gráfico 22. **Tasas de interés activas ponderadas en dólares: Corto y largo plazo**



Fuente: Banco Central de Nicaragua

Las tasas activas en córdobas a corto plazo también se han reducido del 20 al 11.64 por ciento en el mismo plazo de once años.

Si el sistema financiero fuera una restricción al crecimiento, las tendencias del crédito antes mencionados tendrían que haber provocado una reacción importante en las tasas de crecimiento económico, lo cual no se observó. Por lo tanto, se debe concluir que el comportamiento del sistema financiero no es la causa de bajas tasas de retorno en la economía.

La queja contra el sistema financiero

No obstante lo anterior, el funcionamiento del sistema financiero no convence a la mayoría de sector privado. Por ejemplo, de acuerdo a encuestas de percepción realizadas por el Banco Mundial, la escasez y el costo de financiamiento figuran como dos de los diez problemas más importantes para el desarrollo del sector privado en Nicaragua[82]. La anterior encuesta carece de datos para años anteriores y por lo tanto no es posible saber si la percepción era peor o mejor en el pasado.

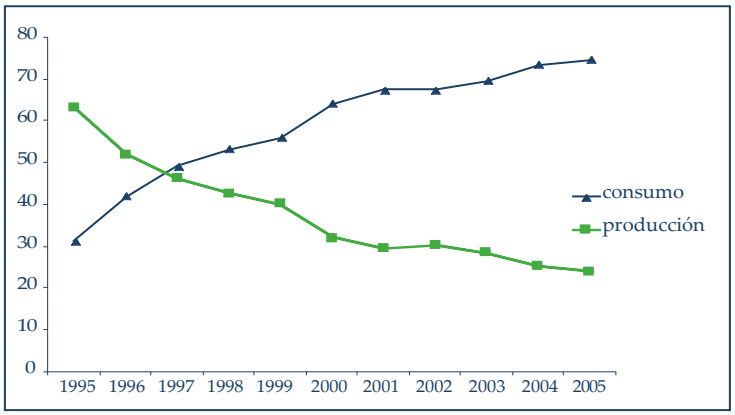
Tabla 5. Percepciones del sector privado sobre el sector financiero. Porcentaje de empresas que afirman que el acceso y el costo del financiamiento es un obstáculo importante para la operación y crecimiento de los negocios.

Financiamiento	Total	Pequeña*	Mediana*	Grande*
Acceso	54.42	57.18	47.17	12.50
Costo	60.75	62.57	54.72	37.50

**Tamaño de la compañía por número de empleados: Pequeña (1-49), mediana (50-249) y grande (250+)*
Fuente: Centro de negocios del Banco Mundial

La distribución del crédito por sectores económicos refuerza la queja del sector privado contra el sistema bancario. El crédito a mediados de los 90 estaba en su mayoría asignado a los sectores agropecuario, ganadero e industrial (Ver gráfico 23). En la actualidad esos tres sectores reciben solo un 24 por ciento del crédito total. La tendencia muestra que el crédito a producción ha caído ininterrumpidamente durante los últimos diez años.

Gráfico 23. **Asignación del crédito por sectores: Producción (Agricultura, ganadería e Industria) y Consumo (Comercio, tarjetas de crédito, Vivienda, créditos personales y otros)**



Fuente: Banco Central de Nicaragua

[82] En general 61% de las firmas encuestadas encuentran que el financiamiento es costoso, y 54% dicen que es difícil el acceso (Ver tabla 5).

El problema del crédito: Una historia corta de quince años

El crédito no se asigna al sector productivo por dos motivos: Primero, los problemas descritos en el presente capítulo dejan claro que el sector productivo está sujeto a alto riesgo y muchas barreras, creando la percepción correcta de bajos retornos esperados ante el sistema financiero. En segundo lugar, los bancos tienen la alternativa de asignar crédito a las familias y al comercio, las que presentan una imagen distinta a la del sector productivo.

Trabajar con el sector comercial de importación tiene muchas ventajas para el sistema bancario. Primero el riesgo de no pago es bajo, pues la demanda de bienes de importación está soportado por recursos proveniente del extranjero (ayuda internacional y remesas). Segundo, las importaciones dependen en menor medida de la provisión de servicios públicos, del desarrollo de otras actividades, o del alto nivel de capital humano. Tercero, el comercio de importación está concentrado en Managua, lo que reduce los costos operativos de construir, y supervisar sucursales. Cuarto, la recuperación es rápida, lo que se traduce en liquidez para el capital de trabajo de los bancos.

Contrástese lo anterior con actividades agrícolas o industriales, especialmente en etapas de experimentación. El riesgo de fracaso es alto, pues por definición la exploración de una nueva actividad es experimental. Segundo, la ineficiencia de la provisión de servicios públicos golpea con especial énfasis a las actividades de producción (la falla en el servicio de agua potable es vital para un cultivo de riego, no así para una tienda por departamento). Tercero, los problemas de funcionamiento de libre mercado hacen que la probabilidad de éxito se reduzcan aún más, aumentando el riesgo de no pago. Cuarto, las actividades agrícolas se desarrollan en zonas rurales donde es difícil y costoso operar para un banco, sin mencionar el inconveniente de la infraestructura vial en mal Estado. Quinto, el capital humano, muy escaso en el país, es más útil en actividades que requieren conocimiento científico complementario (ingeniero agrónomo, químico, etc.) como la agricultura e industria.

El comportamiento del sistema financiero ha respondido a la baja rentabilidad de la industria y agricultura[83]. Desde el punto de vista de empresarial, es óptimo para el banquero asignar crédito a actividades relacionadas con el consumo de importación. Al final del día, el escaso crédito al sector productivo es un reflejo de las bajas tasas de retorno en dicho sector, que a su vez es provocada por los problemas de mercado, escasez de actividades y problemas institucionales. Es necesario encontrar un mecanismo para que las nuevas actividades y procesos emerjan en el país, para que el sistema financiero tenga el incentivo (i.e. búsqueda de ganancias) de asignar crédito al sector productivo. El tema de la escasez de crédito sin embargo, es una barrera fundamental del componente de igualdad de oportunidades.

[83] En especial a partir de la introducción de nuevas regulaciones a finales de 1999 (Leyes No. 314, 316 y 317), que han obligado a que el sistema financiero funcione más eficientemente, es decir buscar la rentabilidad.

Conclusión

El nivel de ingreso de Nicaragua es bajo porque los niveles de capital físico, humano y tecnología también son bajos. Esto a su vez es así porque la tasa de retorno a invertir en dichos factores es baja. En este capítulo se discutió que la baja calidad de las instituciones, especialmente a través de la incertidumbre del Estado de derecho, la deficiente burocracia y la mala regulación, junto con los problemas de funcionamiento de libre mercado, a través de la falla de información y de coordinación, mantienen la tasa de retorno por debajo de su potencial. Esta información es vital para el desarrollo de políticas eficientes, es decir que resuelvan el problema con la menor cantidad de recursos.

5. Apéndice

Apéndice 2.1 Cálculo de la Tasa de Retorno.

Este ejercicio se basa en Banerjee and Duflo (2004). Para mayor detalle referirse a ese trabajo.

Sea la función $Y = AL^{1-\alpha} K^{\alpha}$ con Y el producto, A tecnología, L número de trabajadores, α la participación del capital y K capital.

En términos per cápita, la función es $y = Ak$, donde y es el producto por trabajador y k es el capital por trabajador.

Asumiendo que la firma puede pedir por Estado tanto como se desee a la tasa r, entonces la maximización de las utilidades requiere que Ak = r, de donde se sigue:

$$\frac{y_u}{y_n} = \left(\frac{r_n}{r_u}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left(\frac{A_u}{A_n}\right)^{\frac{1}{1-\alpha}}$$

Donde los subíndices n, u sirven para identificar a Nicaragua y Estados Unidos, respectivamente. 235.4

Si se asume que la participación del capital α es de 40%, y que la única diferencia en los niveles de productividad total de los factores es debido a la productividad del trabajador, que puede tomarse como la diferencia de capital humano, dado por los años de estudio promedio per cápita (4.6 / 12.7 = 0.36), y sabiendo que la diferencia de ingreso per cápita

$\frac{y_u}{y_n}$ es de 19 veces, entonces la ecuación planteada se reduce a:

$r_n = 17.9\ r_u$

El retorno al capital en Estados Unidos es de 9%, por lo que la anterior ecuación indicaría que el retorno en Nicaragua debería de ser 161% para explicar la diferencia de ingresos entre ambos países. Con una tasa tan alta, Nicaragua tendría un influjo constante de inversión extranjera.

Apéndice 2.2 La Tasa de Inversión Productiva

La tasa de inversión en Nicaragua de acuerdo a cifras del Banco Central fue en promedio 28.7 por ciento para el período 1995-2004. Una tasa tan alta aún a nivel internacional[84] parece indicar que la capacidad productiva del país está aumentando vertiginosamente. Sin embargo, no todo lo que brilla es oro y para muestra está la tasa de crecimiento que ha sido decepcionante y apenas positiva en ese período. Es necesario examinar más detenidamente lo que hay detrás de una cifra tan alta, dado su escaso impacto en el crecimiento económico.

La "calidad" de la inversión importa. La inversión se supone que es el aumento en capacidad productiva del país. Es de esperar que distintos gastos, aunque clasificados contablemente como inversión, tengan distintos impactos en términos de aumentar la capacidad productiva. La calidad de la inversión es el uso productivo que se le da al gasto clasificado contablemente como inversión. Por ejemplo, en términos contables el gasto de construir una vivienda y el gasto de la compra de una máquina envasadora son ambos clasificados como inversión. Sin embargo, en términos económicos el primero no aumenta la capacidad productiva, mientras que la máquina se utiliza para la transformación de materia prima en un producto de mayor valor[85]

Es la máquina entonces el instrumento para la explotación de oportunidades productivas, que conllevan a la generación de riqueza. Existe evidencia de la importancia de la "calidad" de la inversión, por ejemplo De Long and Summers (1991) encuentran que es el grupo de maquinaria y equipo dentro del gasto de inversión el que se relaciona con el crecimiento económico. Los argumentos típicos para esa afirmación es que la maquinaria y equipo son los portadores de las mejoras tecnológicas que hacen más productivo el trabajo. Después de todo fueron dos máquinas, el motor a vapor y el telar mecánico las que marcan el inicio de la revolución industrial. Otro argumento de peso dice que la

[84] Para tener una comparación internacional se pueden usar las Penn World Tables, donde se usan técnicas estadísticas para hacer comparables los números entre países (Heston et al. 2002). En ellas para el año 2000 por ejemplo, la tasa de inversión de Nicaragua fue de 16.4%, superior al promedio mundial de 15.3%. En cambio, en 1994 la misma tasa fue de 9.7% para Nicaragua, muy por debajo del 14.6% mundial.

[85] Esto no significa que no exista capacidad de hacer dinero en bienes raíces. Muy por el contrario, bienes raíces es una actividad muy rentable en términos privados en Nicaragua actualmente, así como lo es el comercio de bienes importados. Sin embargo, el gasto en viviendas no aumenta la capacidad productiva del país. Para que bienes raíces florezca en un país sin capacidad productiva como Nicaragua tiene que existir un financiamiento externo a dicha actividad. Precisamente, el financiamiento existe y se observa en el enorme déficit de cuenta corriente. Este déficit debería de dirigirse al aumento de capacidad productiva, para así poder pagarlo en el futuro. En otras palabras los nicaragüenses se ganan la vida vendiendo casas que se pagan con dinero prestado del exterior.

inversión en maquinaria tiene más enlaces en la economía que otro tipo de inversión, y por lo tanto el impacto de un dólar invertido en maquinaria tiene más valor social que un dólar invertido en vivienda.

En este apéndice se demuestra que una parte significativa del gasto de inversión puede considerarse, en términos económicos como gasto de consumo de largo plazo de las familias; es decir, es un gasto que no se utiliza para aumentar capacidad de producción y para la explotación de oportunidades productivas.

Se analizará cada uno de los ítems que forman la tasa de inversión, y restando lo que es gasto de consumo se calculará una nueva cifra corregida. Al final se encuentra que el 28.7 por ciento se reduce a 14.2 por ciento, es decir menos de la mitad. Por cierto, usando esta tasa corregida la tasa de retorno macro proveniente del ICOR subiría hasta 30 por ciento y coincidiendo así con el retorno a la inversión en la tierra, según fue descrito en este capítulo.

Contribución productiva de Construcción

Construcción es el primer componente de la inversión. A continuación se presenta la sub-clasificación para construcción solamente, los números son gasto como porcentaje del PIB.

Construcción Total	**12.6**
Privada	6.7
Edificaciones	6.3
Obras de ingeniería Civil	0.4
Pública	5.9
Edificaciones	1.7
Obras de ingeniería Civil	**4.2**

Fuente Banco Central de Nicaragua

De acuerdo a Banco Central de Nicaragua (2003), durante el período 1998-2003 el total de área construida se distribuyó por uso como sigue[86]:

[86] En dicho documento se define Residencial como "obras utilizadas exclusivamente para fines habitacionales". De comercio se comenta que "abarca los tipos de obras donde se realizan actividades relacionadas con el comercio y/o abastecimiento de productos de consumo diario y periódico, tales como edificaciones destinadas a tiendas, centros comerciales y supermercados. Asimismo, se incluyen aquellas viviendas, en las cuales, la mayor área de construcción se destina a actividades comerciales, como una pulpería, por ejemplo". De servicio: "engloba tipos de obras destinadas a actividades relacionadas, entre otros, con restaurantes, comiderías, hoteles e iglesias". Finalmente de industria: "incluye todos aquellos tipos de obra relacionados con la producción y/o transformación de productos. Ejemplo de esto son las zonas francas industriales, fábricas de productos metálicos y de concreto, ladrillerías, entre otros.

Residencial: 75%	Comercio: 7%	Servicio: 14%	Industria: 5%

De acuerdo a la discusión anterior y la nota al pie de página, el gasto en edificaciones para residenciales no aumenta la capacidad de producción de una familia y económicamente puede argumentarse que es consumo de largo plazo de las familias. Adicionalmente, las edificaciones para fines comerciales y de servicio son implícitamente para consumo, pues son el instrumento de distribución del enorme déficit comercial nicaragüense, es decir, distribuyen productos importados, y por lo tanto se puede considerar como parte de consumo (centros comerciales, por ejemplo).

Por lo tanto, del 6.3 por ciento de inversión en edificaciones privadas, sólo el 5 por ciento es inversión productiva (edificaciones industriales). Es decir 6.3 x 0.05 = 0.3 por ciento.

Por otro lado, el gasto en obras de ingeniería civil pública tampoco es en su totalidad productiva. Esto es así porque los gastos de obras públicas se incluyen por proyectos como un todo, y por lo tanto incluyen gastos importantes para un proyecto, pero no necesariamente de inversión, como propaganda o consultorías. Conservadoramente se redujo en 10 por ciento la inversión en obras de ingeniería civil pública, pasando de 4.2 a 3.8 por ciento.

Las demás líneas de la inversión en construcción se dejan intactas.
En el neto, la inversión de construcción productiva pasa de 12.6 a 6.1, una reducción de más de la mitad.

Contribución productiva de Maquinaria y Equipo

A continuación se presenta la sub-clasificación para maquinaria y equipo; los números son gasto como porcentaje del PIB.

Maquinaria y Equipo Total	**10.7**
Privada	9.6
Pública	1.1

Fuente: Banco Central de Nicaragua

Tal parece que el sector privado invierte decididamente en la industria con un 9.6 por ciento. Sin embargo esto no es tan cierto. Mucho de ese gasto en maquinaria y equipo enmascara gasto en consumo de mediano y largo plazo.

La inversión en maquinaria y equipo privado proviene directamente del dato de importaciones de bienes de capital compilado en el Banco Central de Nicaragua. A su vez la importación de bienes de

capital se clasifica en tres grupos: 1) Bienes de capital para uso agropecuario; 2) Bienes de capital para la industria; 3) Equipos de transporte

Sin embargo, muchos de estos bienes clasificados como capital son realmente consumo privado. Por ejemplo, en la línea de *equipos de transporte* se incluyen carros sedán y cuadriciclos (juntos son más de 30 por ciento de todas las importaciones de equipos de transporte), motocicletas, repuestos, baterías, camionetas[87]. Sólo dos líneas parecen pertenecer a equipos de transporte de capital: Camión de volquete, y remolque tipo furgón. En vista de eso se decidió usar 10 por ciento del total de importación de equipo de transporte como inversión en maquinaria y equipo

De la línea de *bienes de capital para la industria*, muchos productos también son de consumo, o al menos un porcentaje de todo el gasto es destinado al uso de las familias. Ejemplos de estos productos incluyen teléfonos inalámbricos y convencionales, computadoras, partes para motor acuático, aire acondicionado, equipos médicos, entre otros. Al eliminar total o parcialmente las líneas anteriores se obtiene las importaciones de capital productivo.

	Importaciones sin corregir en millones de dólares			**Importaciones corregidas en millones de dólares**		
Clasificación Importación de Capital	**2003**	**2004**	**2005**	**2003**	**2004**	**2005**
Uso agropecuario	19.5	17.5	22.2	19.5	17.5	**22.2**
Uso industria	224	251	238	171	191	**176**
Equipo de Transporte	119	136.7	147	12	14	**15**
TOTAL	362	405	408	202	222	**212**
Porcentaje importaciones corregidas a importaciones sin corregir [a]				56%	55%	52%

a/ Calculado como las importaciones corregidas a importaciones sin corregir.

En promedio (57 y 52), sólo el 54.4 por ciento del total de importaciones de bienes de capital es productivo. Dado que las importaciones de bienes de capital son iguales al gasto de inversión en maquinaria y equipo se puede usar el 54.4 por ciento para corregir la tasa de inversión de maquinaria y equipo. La tasa corregida es 0.544 * 10.7 = 5.8 por ciento.

[87] En los estándares contables internacionales, todo equipo de transporte destinado al uso de la familia es un gasto de consumo. Ver por ejemplo, United Nations (2003). De acuerdo a entrevistas hechas a casas comerciales locales, del total de vehículos, 70% es consumido por familias.

Contribución productiva de Otros gastos de inversión

Estos quedan sin cambio.

Contribución productiva de Variación en inventarios

Esto es el residuo para cuadrar con Cuentas Nacionales, y por lo tanto se excluyen en su totalidad de la inversión productiva.

En resumen:

	Tasa de inversión antes de corrección	**Tasa de inversión después de corrección**
Construcción	12.6	6.1
Maquinaria y Equipo	10.7	5.8
Otros gastos de inversión	2.3	2.3
Variación en Inventarios	3.1	0.0
TOTAL	**28.7**	**14.2**

Es decir, la mitad de lo que se clasifica como inversión puede considerarse desde el punto de vista económico como un gasto que no aumenta la capacidad de producción.

Es importante enfatizar que esto no significa que la tasa de inversión verdadera es 14.2 por ciento, pues a nivel mundial todos los países incluyen construcciones residenciales y comerciales como parte de la inversión. Lo que esto significa es que la "calidad" de la inversión en términos productivos es baja, es decir no aumenta la capacidad productiva del país, y más bien un buen porcentaje podría clasificarse como consumo.

8. Bibliografía

Banco Central de Nicaragua. 2003. Construcción Privada: Encuesta Trimestral (Documento Metodológico y Resultados) Primer Trimestre 1998-Cuarto Trimestre 2003). Gerencia de Estudios Económicos.

Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. 2004. "Growth Theory through the Lens of Development Economics" in Philippe Aghion and Steven Durlauf eds. *Handbook of Economic Growth*, to be published by North Holland.

Biondi-Morra, Brizio. 1993. *Hungry Dreams: The Failure Analysis of Food Policy in Revolutionary Nicaragua 1979-1990.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Carlton, Dennis W. 1982. "The Disruptive Effects of Inflation on the Organization of Markets" In Robert E. Hall, eds., *Inflation: Causes and Effects*, 139-152. Chicago: University of Chicago Press.

De Long, Bradford and Lawrence Summers. 1991. "Equipment Investment and Economic Growth" Quarterly Journal of Economics, 106 (2), 445-502.

Deininger, Klaus and Juan Sebastián Chamorro. 2004. "Investment and Income Effects of Land Regularization: The Case of Nicaragua". *Agricultural Economics*, 30 (2), 101-116.

Dussán, Manuel. 2004. "Nicaragua: Opciones de Política para Reforma del Sector Eléctrico". Informe de Trabajo BID, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists´ Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Fischer, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics*, 32, 485-512.

Gámez, Oscar y Mario Alemán. 2006. "Consideraciones acerca de la Productividad, Competitividad y Crecimiento Económico". Banco Central de Nicaragua, Boletín Económico, enero-marzo.

Hall, Robert and Charles Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), 83-116.

Hansen, Carl. 2002. "A Literature Survey on Increasing Returns, Agglomeration Effects, and Economic Growth" Report for the Economic Transformation Team New Zealand Treasury.

Hausmann, Ricardo. 2003. "In Search of the Road Ahead: Identifying a Development Strategy to El Salvador".

Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2003. "Economic Development as Self-Discovery" *Journal of Economic Development*, 72, 603-633.

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andres Velasco. 2005. "Growth Diagnostics". Harvard University.

Heston, Allan, Robert Summers, and Bettina Aten. 2002. *Penn World Table version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania.

IICA. 2004a. "Cadena Agroindustrial Yuca: Análisis del Estudio de la Cadena de la Yuca de Nicaragua" Managua, Nicaragua.

IICA. 2004b. "Cadena Agroindustrial Frutas: Estudio de Cadenas de Producción y Comercialización de Frutas (Papayas, Limones, Naranjas y Aguacates)" Managua, Nicaragua.

IICA. 2004c. "Cadena Agroindustrial Etanol: Análisis de Estudios de Cadena Etanol" Managua, Nicaragua.

IICA. 2004d. "Estudio de Oportunidades Comerciales para Productos Agrícolas de Nicaragua: Mercado de Estados Unidos" Managua, Nicaragua.

Jarquín, Maria José. 2003. "Reforma Institucional en Nicaragua: Un Reto Permanente". VIII Congreso CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.

Jochen, Fabian. 2005. "El Mercado de Energías Renovables en Nicaragua". Informe de Investigación GTZ, Programa MASRENACE.

Kauffman, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004" Draft, World Bank.

Laffont, Jean-Jaques. 1988. *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
Laguna, José y Emilio Porta. 2004. "Análisis de la Rentabilidad de la Educación en Nicaragua" MECD. Managua, Nicaragua.

Lederman, Daniel, and Laura Saenz. 2005. "Innovation and Development around the World 1960-2000" World Bank Policy Research Working Paper 3774.

Levine, Ross. 2004. "Finance and Growth: Theory and Evidence" in Philippe Aghion and Steven Durlauf eds. *Handbook of Economic Growth*, to be published by North Holland.

Microfinance Information Exchange (MIX). 2005. Benchmarking de las Microfinanzas en Centroamérica 2005.

North, Douglas. 1991. "Institutions" *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.

OECD. 2004. "Education at a Glance" Report to the Directorate for Education.

Okun, Arthur M. 1975. "Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs" *Brooking Papers on Economic Activity,* no. 2, 351-390.

Pritchett, Lant. 1997. "Divergence, Big Time" *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3), 3-17.

Romer, David. 2001. *Advanced Macroeconomics.* New York: McGraw-Hill companies.

Romer, Paul, and Zvi Griliches. 1993. "Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards" *Brooking Papers on Economic Activity. Microeconomics*, 1993 (2), 345-399.

Solow, Robert M. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94.

Stiglitz, Joseph. 1988. *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton.

United Nations. 2003. "National Accounts: A Practical Introduction" Studies in Methods, Series F, No. 85, Department of Economic and Social Affairs, Statistic Division.

Urcuyo, Rodrigo y Jorge Rodríguez. 2003. "Los determinantes de Largo y Corto Plazo del Tipo de Cambio Real en Nicaragua" Banco Central de Nicaragua, boletín trimestral, abril-junio.

CAPITULO III: Reglas que ayudan a crecer: Nicaragua y sus instituciones

1. Introducción

Como se discutió en el capitulo 2 la debilidad institucional es uno de los factores que afecta negativamente la tasa de retorno a la inversión en Nicaragua. Este capítulo retoma el tema institucional con un análisis más a fondo.

En la parte 2 se describe el concepto de institución que se usa, y se presentan las líneas institucionales a desarrollar. Es muy importante remarcar, a como se hace en la parte 3 que el mapeo del principio institucional a una forma operativa exitosa de la institución no es único, como ha sido ampliamente demostrado por la historia de los países ricos. Cómo adquirir y diseñar buenas instituciones dentro de la infinidad de opciones es un tema fundamental del capítulo y se presenta en la parte 4. La situación de Nicaragua para cada una de las líneas institucionales descritas en la parte 2 se presenta a continuación, en la sección 5. Finalmente la parte 6 concluye el capítulo.

2. Instituciones, una definición

De acuerdo a Douglass North, ganador del Nóbel de economía, las instituciones son "*las restricciones diseñadas por el ser humano que estructuran las interacciones sociales, políticas y económicas. Ellas son restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, y códigos de conducta) y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)*".

North continúa: "*A través de la historia, las instituciones han sido diseñadas por los seres humanos para crear orden y reducir incertidumbre en el intercambio. Junto con las restricciones estándares de economía, ellas definen el conjunto de opciones y por lo tanto determinan los costos de transacción y producción y así la rentabilidad y posibilidad de adentrarse en la actividad económica. Ellas evolucionan incrementalmente, conectando el pasado con el presente y el futuro; la historia en consecuencia es mayormente una narración de evolución institucional en que el desempeño histórico de las economías sólo puede ser entendido como una parte de una historia secuencial. Las instituciones proveen la estructura de incentivos de una economía; cuando esa estructura evoluciona, moldea la dirección del cambio económico ya sea hacia el crecimiento, estancamiento o declinación*"[88].

[88] En los estándares contables internacionales, todo equipo de transporte destinado al uso de la familia es un gasto de consumo. Ver por ejemplo, United Nations (2003). De acuerdo a entrevistas hechas a casas comerciales locales, del total de vehículos, 70% es consumido por familias.

Se desprende de lo anterior que las instituciones son las "reglas del juego" de una sociedad. Estas son de vital importancia porque complementan al mercado para su adecuado funcionamiento. El libre mercado conduce a una sociedad a alcanzar el máximo nivel de bienestar[89]. Sin embargo, detrás de esta afirmación se encuentran supuestos y condiciones implícitas, que no se dan siempre. Por ejemplo, se presume la existencia de derechos de propiedad, y de cumplimiento de contratos. Además se supone que la información necesaria para una transacción es compartida por las partes, que los retornos sociales son iguales a los privados, que existe un mercado para cada bien demandado, y que no hay impuestos distorsionadores.

Las instituciones precisamente tratan de lidiar con esos problemas. Un país establece reglas de juego que reducen la incertidumbre y el costo de transar, y así el mercado puede acercarse a su funcionamiento ideal. Estas reglas son las que se estudian en este capítulo[90]:

- √ *Instituciones para el manejo de conflictos*
- √ *Derechos de Propiedad*
- √ *Instituciones reguladoras*
- √ *Instituciones para la estabilización macroeconómica*
- √ *Instituciones para la seguridad social*
- √ *Instituciones democráticas*

3. Diversidad de instituciones

Antes de describir en detalle las reglas del juego necesarias para que un mercado funcione adecuadamente es vital enfatizar que lo que se van a describir son principios fundamentales y que la relación entre principios y las formas institucionales operativas en la realidad no tiene que ser única.

Las instituciones varían en el mundo, aún para un mismo principio. Estados Unidos tiene un sistema de leyes comunes o consuetudinarias, mientras que la mayoría de Europa tiene el sistema civil, y ambos funcionan. Estados Unidos tiene un sistema presidencial, mientras que Inglaterra es parlamentaria. Siempre y cuando el principio institucional se cumpla la forma operativa de la institución no es vital y puede tomar diversas formas.

Lo anterior no quiere decir que cualquier forma operativa institucional es exitosa. Esto va a depender de la condición inicial en la que se encuentra el país.

89 Esta afirmación está contenida en los teoremas 1 y 2 de bienestar. Ver por ejemplo capítulo 16 de Mas-Colell et al. (1995).
90 Estos principios son discutidos en Rodrik (2000).

4. Cómo adquirir buenas instituciones

La búsqueda de buenas instituciones es similar a la búsqueda de un emprendedor por una nueva oportunidad productiva. Por un lado se requiere experimentar y tomar decisiones que probablemente nunca se han tomado en otros lugares. Esto es bueno porque obviamente la experimentación depende de las condiciones iniciales del país. Por otro lado, es ingenuo no utilizar la experiencia de otros países respecto a lo que funciona y no funciona. Al final es una combinación de experimentación y adopción, lo que lleva al diseño de una buena institución. El balance tiene que ser correcto, pues demasiada experimentación es costosa y lenta, mientras que demasiada adopción es a la larga ineficiente y fracasada.

Es precisamente a través de otra institución, la democracia, que se consigue esta mezcla de experimentación y adopción en el ámbito institucional. La democracia fomenta la discusión y el diálogo hacia la adopción de reglas de juego destinadas a reducir la incertidumbre y el costo de transacción en el mercado. De ahí la importancia de aumentar la efectividad de las urnas como elemento que permita la participación de diversos sectores.

5. Principios institucionales y su aplicación a Nicaragua

Dada la importancia de la calidad del Estado de derecho sobre el crecimiento económico, se pondrá especial énfasis en este tema. A continuación cada uno de los principios institucionales bases para una economía de mercado:

- **Instituciones para el Manejo de Conflictos**

En una economía de mercado, con incontables intercambios entre oferentes y demandantes, los conflictos son inevitables. Para que el mercado cumpla con su función asignador de recursos, es necesaria la existencia de procedimientos claros para resolver conflictos entre los participantes.

Reclamos para el cumplimiento de contratos y respeto a los derechos de propiedad son talvez los conflictos más importantes a resolver desde el punto de vista económico, pues son el soporte de los mercados. Sin embargo, el alcance de un sistema de resolución de conflictos eficiente va más allá de contratos y derechos de propiedad. Por ejemplo, una de las causas de la corrupción y de la baja calidad de la burocracia es la falta de una herramienta disciplinaria que podría venir de una sentencia judicial.

El sinónimo del manejo de conflictos es la existencia del Estado de derecho. Esta se entiende como la aplicación de las leyes por igual a todos los miembros de una nación, incluyendo al gobierno y sus

representantes. Soportando al Estado de derecho está un sistema judicial *independiente e imparcial, accesible, y ágil*.

La *independencia e imparcialidad* significa que las decisiones judiciales deben basarse enteramente en la ley y no en factores de presión políticos externos (gobierno, partidos políticos) o internos (otros miembros del judicial), traslape jurisdiccional (falta de claridad en jurisdicción geográfica o temática) o presión de un superior, como resultado de poder de remoción, supervisión, y castigo en general.

La *accesibilidad* se refiera a la facilidad en términos geográficos, económicos y de procedimiento para hacer uso del sistema judicial. Obviamente, mientras más alejado, más caro y más complicado sea iniciar una querella, es más probable que no se use al sistema judicial. La *agilidad* finalmente está relacionada con el tiempo que le toma al sistema resolver un caso.

El buen funcionamiento del sistema judicial es generalmente considerado como uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico. Sin embargo, en Nicaragua, como ya se menciono, el sector privado confía muy poco en el sistema judicial. Por lo tanto, mejorar la calidad del judicial hacia el cumplimiento del Estado de derecho en el país se traduciría en crecimiento económico y mayor prosperidad para el país.

Estado de derecho es el "servicio público" cuya provisión adecuada depende de una cadena de actores empezando con los "diseñadores de política", quienes diseñan las reglas bajo las cuales funcionará el "organismo proveedor", que organiza la provisión de justicia, que en último caso es ejecutada a través de los "proveedores de línea" (jueces, abogados, fiscales). Igualmente, en cada eslabón en la cadena de provisión de justicia tiene que existir una relación de rendición de cuentas que al fallar detiene la efectividad de todo el proceso de provisión de justicia.

Los diseñadores de política para el sistema de justicia de Nicaragua son los diputados de la asamblea nacional, quienes aprueban las leyes bajo las cuales los miembros del sistema judicial funcionarán. En ellos mismos recae la creación de relaciones de rendición de cuentas (recursos, información, disciplina) entre los actores que intervienen en la provisión del Estado de derecho. Los políticos reciben la presión del pueblo, demandando la aplicación de justicia, teniendo estos últimos el mecanismo de las urnas como elemento disciplinario en caso de incumplimiento del poder legislativo. Sin embargo, las elecciones, en su Estado actual, no disciplinan a los políticos.

El poder ejecutivo, junto con la comunidad internacional ha jugado un rol importante como elemento de presión en la asamblea nacional, aunque con resultados incompletos. Por ejemplo, como solución para un judicial eficiente se aprobó en el 2005 la Ley de Carrera Judicial, con la idea de que esta ley funcionara como la herramienta para permitir un judicial independiente, accesible y ágil. Sin embargo, la ley dentro de la asamblea sufrió modificaciones importantes, que restó mucho de su funcionalidad

potencial. Es necesario vencer intereses partidistas y obtener un consenso para reformar el sistema judicial.

Una vez conseguido este consenso, ¿qué cambios se deben de perseguir dentro de las reglas del juego del sistema judicial? El primer objetivo es conseguir un judicial independiente e imparcial. Para ello, el mecanismo de nombramiento, evaluación y disciplina es clave. El nombramiento tiene que ser transparente, en base a méritos, exámenes y evaluaciones independientes basadas en desempeño. El sistema de evaluación también tiene que ser claro, con indicadores específicos de buen o mal desempeño, conectados con incentivos directos, como aumento de salario, rango, o mayores prestaciones, en caso positivo o suspensiones temporales o definitivas, multas o procedimientos judiciales en casos negativos.

En la actualidad casi cualquier función de poder es ejercida por la corte suprema, compuesta por 16 magistrados con una gran concentración de poder. Por ejemplo[91], en el área administrativa, planean y ejecutan la política administrativa, formulan el presupuesto, supervisan y controlan la ejecución presupuestaria, supervisan la distribución de casos por juzgados, manejan los órganos auxiliares y aprueban la designación de personal subordinado dentro del judicial. En lo profesional, nombran todo tipo de jueces, y sus secretarias judiciales, contabilizan los méritos y deméritos del personal judicial, organizan y supervisan la competitividad de las exanimaciones de la profesión judicial. En lo disciplinario, evalúan infracciones cometidas por los funcionarios del judicial.

El mismo grupo de personas nombra, supervisa y evalúa al resto del sistema judicial. Dada la poca transparencia con la que se realizan cada una de esas funciones, cada nombramiento podría ser usado para fines distintos a los sociales. Este procedimiento es la antítesis de un sistema judicial independiente.

La ley de carrera judicial buscaba crear un judicial independiente a través de un proceso de nombramiento y evaluación de los miembros de la carrera claro, transparente y basado en méritos y separado de las funciones de hacer justicia, que las seguiría ejerciendo los magistrados de la corte suprema de justicia.

Sin embargo no se pudo separar la administración de carrera judicial de la corte suprema de justicia y más aún, se mantiene la discrecionalidad en el nombramiento de jueces, de acuerdo al artículo 12 de dicha ley, ya aprobada[92]. Aún para los miembros del judicial que pasen por el proceso de selección

[91] Ver Ley 260, publicada en la Gaceta, diario oficial No. 137.

[92] Ver Ley 501, publicada en la Gaceta, diario oficial No. 9. El artículo 12 estipula que 1 de cada 5 vacantes de los tribunales de apelaciones y 2 de cada 5 para los jueces de distrito no necesitan pasar por el proceso de selección descrito en la ley.

estipulado en dicha ley existen imperfecciones desde el punto de vista de incentivos. Por ejemplo, algunos de los indicadores de desempeño de un miembro del judicial son muy subjetivos y difíciles de medir como dedicación al trabajo, respeto por sus colegas y comportamiento en la sociedad. Por supuesto, el mayor detalle de la medición del desempeño cabe dentro de la normativa estipulada en la Ley de Carrera Judicial, sin embargo, dos años y medio después de su aprobación dicha normativa aún no ha sido publicada.

Otro aspecto importante que hay que revisar es la asignación de responsabilidades administrativas. La Ley de carrera judicial transfería estas responsabilidades a los miembros de la comisión. Sin embargo, dada la modificación antes mencionadas, las responsabilidades se mantienen dentro de la corte suprema de justicia. Este poder puede servir como palanca de presión, pues es la corte suprema quien asigna el presupuesto a cada juzgado. Dada la falta de transparencia en la asignación presupuestaria, podría asignarse más (menos) presupuesto a aquellos juzgados que estén a favor (contra) de la corte suprema. En todo caso son los juzgados quienes conocen sus necesidades y su carga de trabajo. Por lo tanto, se debería considerar la descentralización de la elaboración de presupuestos para juzgados a fin de aumentar la independencia del judicial y agilizar su trabajo.

También dentro del ámbito administrativo, debería considerarse separar en los juzgados la función administrativa y la de ejercer justicia. En la actualidad, ambas son realizadas por el juez, lo que significa que este último se encuentra con una carga de trabajo excesiva, cumpliendo tareas en las que no cuenta con ventaja comparativa. Cuando administra el juzgado no puede hacer tareas judiciales y los casos se acumulan, y el judicial se vuelve lento e ineficiente.

Igual de significativo es el tema de administración de casos. La administración de casos tiene que ver con los procedimientos oficiales para el manejo de casos, datos, distribución de carga de trabajo, mantenimiento de estadísticas y archivos. Los procedimientos en general son complicados como se desprende del análisis del derecho de propiedad y se explica en un documento del banco Mundial (World Bank 2003). Al mejorar la administración de casos el acceso al sistema judicial se amplía, especialmente para el pobre, que se siente abrumado ante la complejidad de las reglas del sistema de justicia. Adicionalmente, el buen manejo de estadísticas y casos, permite crear indicadores de desempeño más claros dentro del judicial, lo cual permitiría distinguir con mayor facilidad los miembros de calidad dentro del judicial.

- **Derechos de Propiedad**

La eficiencia del mercado como una herramienta para asignar recursos depende implícitamente del control de los retornos a la inversión. Sin control, no hay máximo esfuerzo de parte de los agentes económicos y no se alcanza el potencial. El derecho de propiedad, es decir el control privado de los activos y su generación de utilidades, es la institución fundamental para el comportamiento

óptimo del mercado. Este derecho, crea los incentivos para maximizar las utilidades del uso de la propiedad.

El sistema socialista negó este principio y su fracaso es prueba fehaciente de la importancia de los derechos de propiedad. Realmente no es sorpresivo conocer que el nivel de vida del bloque socialista a finales de los ochenta estaba muy por debajo del bloque occidental[93]. Esto se extiende a Vietnam, China, Corea del Norte, Cuba y todos los otros países en los que el control sobre el retorno a la inversión quedaba o queda en manos del Estado. Es más, una parte muy importante del éxito reciente de China y Vietnam es el re-establecimiento del control privado de los retornos.

En Nicaragua se reconoce la existencia del derecho de propiedad. Sin embargo, existen muchas imperfecciones en los manejos operativos, legales y organizacionales, provocado en parte por el mal manejo de la tenencia de la propiedad de la década de los 80. Estas imperfecciones reducen el control sobre los rendimientos de los activos privados en el país. Consecuentemente, el uso de los activos no es aprovechado al máximo.

El problema del derecho de propiedad se encuentra concentrado en la tenencia de la tierra. Durante la administración sandinista se confiscaron aproximadamente un cuarto del territorio nacional[94], una buena parte de las cuales se donaron en 1990 sin la requerida documentación o procesos legales para su registro. Una misma tierra podía tener más de dos dueños inclusive. Este problema de por si abrumador no es el único[95]. Por ejemplo, los límites entre terrenos no eran precisos, pues mucha información se perdió durante la revolución y nunca se reconstruyó. Adicionalmente, las tierras en manos de cooperativas se desmembraban sin una clara separación catastral. Consecuentemente, el mercado de tierras se paralizó, pues el proceso de compra-venta de tierras esta lleno de incertidumbre.

Este problema tiene claras consecuencias económicas, pues como corolario la utilización de las tierras está por debajo de su potencial. Por ejemplo, en el sector rural los campesinos optan por escoger un nivel de esfuerzo menor cuando las tierras no les pertenecen[96]. Además, la tierra vale un 30 por ciento más cuando ya está registrada, sin mencionar que la propensión a invertir aumenta[97]. El crédito que se puede recibir aumenta también, al igual que los ingresos de las familias rurales[98].

---

93 En 1985 el ingreso per cápita de la URSS era apenas el 28.6 % de Estados Unidos, es decir un poco debajo del nivel de Portugal, que excepto por Turquía, tenía en ese año el consumo per cápita más bajo de todos los miembros del OECD (Bergson (1991)).

94 Cerca de 2.3 millones de manzanas (23 por ciento del área nacional) fueron confiscados, expropiados o comprados y luego redistribuidos a las empresas estatales, cooperativas o individuos (Ver World Bank (2003)).

95 La descripción del problema de la propiedad se puede encontrar en detalle en Trackman et al. (1999) y World Bank (2003).

96 En Bandiera (2002) se encuentra que un agricultor nicaragüense es más probable que cultiva árboles frutales que requieren más intensidad de trabajo y más rentabilidad que cultivos básicos cuando la tierra que se trabaja es propia.

97 Deininger and Chamorro (2004).

98 Foltz et al. (2000).

El problema ha sobrevivido por dieciséis años ya. Muchas políticas se han creado y aunque ha habido avances, aún no hay una solución sostenida. Un avance en este campo podría de por si incrementar la productividad de la tierra.

- **Instituciones Reguladoras**

El mercado tampoco consigue alcanzar su máximo desempeño si las firmas no compiten adecuadamente, existen externalidades, y/o asimetrías de información. Es para esos casos que los diseñadores de política (gobierno y/o legislativo) deben intervenir y regular la actividad económica.

Regulación para la competencia: En general, la ausencia de competencia sin regulación conlleva a un resultado en que se produce menos y a un precio mayor que lo óptimo. Las reglas de juego en este caso deben evitar altas barreras de entrada en los mercados, y en general eliminar prácticas anti-competitivas[99], que conducen a estructuras de mercado monopólicas, u oligopólicas[100]. Dichas estructuras conducen a los mercados a equilibrios ineficientes socialmente hablando[101]. Adicionalmente, los llamados monopolios naturales[102] también requieren de regulación, para obligar al productor a alcanzar el óptimo social.

En Nicaragua la competencia parece estar distorsionada. Por ejemplo, en términos de barreras de entrada burocráticas, el costo del papeleo para abrir una empresa es de 2.5 veces mayor que en América Latina, y 20 veces más que en un país rico[103]. Por otro lado, aunque difícil de cuantificar, existe alguna evidencia de que las prácticas anti-competitivas en las industrias nicaragüenses son uno de los principales problemas que se enfrenta un empresario[104]. Finalmente, los monopolios naturales como el agua, y energía no funcionan óptimamente, y precisamente el principal problema encontrado fue la regulación deficiente de parte del INE

[99] Espionaje industrial, campañas de desprestigio, boicots, colusiones entre empresas residentes para mantener precios bajos, entre otras similares.
[100] Una industria presente una estructura monopólica (oligopólica) si existe sólo un (unos cuantos) oferentes de productos. Igualmente se deben evitar estructuras monopsónicas u oligopsónicas, es decir sólo un (unos cuantos) demandantes.
[101] Un monopolista por ejemplo, producirá menos que lo socialmente óptimo y a un precio mayor.
[102] Un monopolio natural es aquel cuyos costos de producción son decrecientes con la escala; de tal forma que la empresa que produzca más es la que va a tener costos más bajos, haciendo que la existencia de dos empresas sea imposible en términos competitivos.
[103] El costo en términos del ingreso per cápita en Nicaragua es de 139.1%. Compárese con América Latina que es 56.2 por ciento, y el grupo de países de la OECD con 6.8 por ciento. Ver base de datos "Doing Business" del Banco Mundial en www.worldbank.org.
[104] Las prácticas anti-competitivas ocupan el lugar número seis dentro de los diez problemas más importantes percibidos por el empresario nicaragüense. Ver el la encuesta a las empresas por el Banco Mundial en su página web www.worldbank.org.

Los números anteriores indican sobre-regulación para abrir un negocio. El proceso es complicado y demasiado caro para el nivel de vida del nicaragüense. La solución es de-regular. Eliminar la multitud de pasos a dar, reducir los costos, agilizar el proceso y hacerlo más sencillo. Dar un mejor servicio público requiere la atención del gobierno y su mandato, supervisión, evaluación y disciplina de ser necesario en caso de no obtener los resultados deseados.

Por el lado de las prácticas anti-competitivas, un paso necesario evidente es una ley de competencia. La aprobación del CAFTA incluye dentro de la agenda complementaria la aprobación de una ley de competencia, que se dio a finales de septiembre del 2006. Su vigencia, sin embargo, inicia hasta en mayo del 2007, requiriendo además la promulgación de un reglamento y normativas para la institución a cargo de la implementación llamada PROCOMPETENCIA.

Debe aclararse sin embargo, que una ley de competencia, por muy correcta técnicamente que sea, no es suficiente. Se requiere la aplicación imparcial y ágil de la ley lo que a su vez depende de instituciones judiciales eficientes.

Regulación para las fallas de mercado: Si existen diferencias entre el retorno privado y el social existe también espacio para que el gobierno intervenga y busque la igualación de ambos. En el capítulo 2 se discutió que esta situación es en efecto una de las principales barreras al crecimiento económico: los retornos privados están por debajo del social a consecuencia de las fallas de información y coordinación.

Regulación para la asimetría de información: Finalmente, existe espacio para regulación en aquellos mercados para los que existe una barrera muy alta de información entre los oferentes y los demandantes. Esta diferencia o asimetría informativa crea la posibilidad de comportamientos que se alejan del óptimo social, por ejemplo, en el sistema financiero, o en los seguros privados. En el primero no existe un conocimiento perfecto de parte del ahorrante del uso que se le da a su dinero. El banquero podría tomar excesivo riesgo ubicando esos fondos en proyectos con buenas perspectivas pero excesivo riesgo. Las regulaciones buscan evitar abusos en cualquiera de las partes en caso de diferencias en la cantidad de información que cada una de las partes posee. Las regulaciones al sistema financiero fueron insuficientes en la década del 90 y permitió comportamientos de riesgo excesivo como los descritos arriba, que llevaron a la quiebra a bancos. Después de esos episodios la regulación elevó su estándar con la aprobación de la ley 316, que incrementó la vigilancia sobre el sistema financiero y que está más cerca de los estándares internacionales dados por Basilea. Aquí se puede observar nuevamente la forma en que las instituciones se van adquiriendo, experimentación, reforma y adopción de nuevas leyes.

Otra área en la que se da este tipo de problemas es en el manejo de los recursos naturales. El manejo de estos está sujeto a múltiples problemas de asimetrías de información, problemas de derechos de propiedad y agotamiento excesivo.

- **Instituciones para la Estabilidad Macroeconómica**

Las economías están sujetas a shocks domésticos o internacionales que pueden ser muy dañinos y cuyo impacto puede reducirse si existe la correcta intervención. Nicaragua ha experimentado este tipo de problemas continuamente: Variaciones en el precio del café, petróleo, y quiebras del sistema financieros tienen efectos negativos en la economía. Estos efectos negativos pueden reducirse con ciertas instituciones encargadas de mantener la estabilidad macroeconómica.

Por ejemplo, la independencia del Banco Central puede contribuir significativamente a la solidificación institucional de la estabilidad macroeconómica. Esto significa que las autoridades del Banco tengan la potestad de tomar decisiones en base a los objetivos institucionales establecidos en su Ley Orgánica, sin la intervención o presión de elementos ajenos a esta, en particular del gobierno[105]. Una independencia creíble y sólida es un incentivo al gasto responsable de parte del gobierno, pues el Banco Central es la fuente de financiamiento última para gobiernos con gastos excesivos. Ejemplos de políticas importantes a analizar incluyen el mecanismo de escogencia del presidente del Banco Central, el Consejo Directivo, y sus funciones, el método de evaluación de la eficiencia del trabajo del Banco Central, cómo disciplinar o premiar a sus autoridades en base a indicadores de desempeño, entre otras y así crear las reglas de juego para el Banco Central que sirva como un estabilizador macro con independencia política.

- **Instituciones para la seguridad social**

Las personas muestras no siempre se preparan bien para lidiar con eventualidades, especialmente cuando estas no ocurren con frecuencia o están previstas a tener lugar muy adelante en el futuro, como la vejez y con ello la incapacidad para continuar laborando. Estas imperfecciones en el comportamiento humano tienen que corregirse, pues de otro modo la calidad de vida en la vejez se reduce abruptamente. Usualmente, el arreglo correctivo se busca a través de la creación de instituciones para la seguridad social. Por ejemplo, la pensión de retiro, que permite a una persona en su vejez gozar de ingresos necesarios para mantenerse cuando sus habilidades se han desvanecido.

Otro ejemplo es seguro de desempleo; un trabajador despedido recibe un flujo de ingresos por un tiempo corto luego de su despido que le sirve como un amortiguador del desempleo. Inclusive, las redes sociales entran en esta clasificación, las que sirven para reducir el riesgo de las personas con ingresos muy bajos.

Existen opciones en la escogencia del sistema de pensiones. Por ejemplo, el trabajador puede contribuir a una cuenta personal que es manejada por fondos de pensiones y al retiro recibe anualidades de esta cuenta, en base al retorno obtenido. Esto es llamado plan con fondos y contribuciones definida. Chile, México, Argentina y Australia usan este esquema.

Una segunda opción es depositar los fondos a una cuenta general a nombre personal y una vez jubilado recibir anualidades en base a tiempo trabajado y salarios recibidos sin importar cuánto sea el acumulado en retornos en la cuenta; esta es llamada plan con fondos y beneficios definidos. Esta última opción es muy usada por las empresas norteamericanas para sus empleados.

En la tercera opción, el trabajador pone dinero en un bolsón y de este se saca para pagar a los retirados existentes, que reciben anualidades en base a tiempo trabajado y salarios recibidos. Esta opción es llamada plan sin fondos y beneficios definidos. Este es el esquema usado por ejemplo en Nicaragua y Estados Unidos.

Finalmente, existe un último esquema posible dentro de las opciones usadas en el mundo en la actualidad, y consiste en contribuir con el fondo de pensiones, y este es usado para pagar a los retirados en base a las contribuciones al fondo más una tasa de interés nocional. Es llamado plan sin fondos y contribuciones definida. Este sistema es usado por ejemplo en Italia y Suecia.

Cuál esquema es el óptimo para un país depende de muchas variables y esa respuesta queda fuera de los objetivos de este trabajo. Sin embargo, sí es parte de este trabajo afirmar que Nicaragua necesita urgentemente revisar el esquema corriente. El sistema de pensiones tal como está estructurado es insostenible. El impuesto a la pensión es muy bajo para los beneficios que se entregan –o los beneficios muy altos.

6. Conclusión

En este capítulo se delineó con mayor precisión la importancia que tienen las instituciones para los objetivos de crecimiento económico sostenido e igualdad de oportunidades. Las instituciones funcionan como almohadillas que reducen la fricción dentro del mercado. Instituciones de calidad es el supuesto detrás de la afirmación de que el mercado trabajando por sí solo conduce a la mejor asignación de recursos.

Solución de conflictos, respeto a los derechos de propiedad, regulación para la competencia, fallas de mercado y asimetrías de información, macroeconomía estable, seguridad social son los principales grupos de reglas de juego que conducen a la mejor asignación de recursos dentro de la economía.

Se tiene que seguir remarcando que las formas operacionales exitosas no son únicas. Es más, lo que funcionó para un país no tiene que funcionar necesariamente para Nicaragua. Podría ser lo contrario. La democracia se convierte en una institución extra que permite diseñar instituciones que combinan mejores prácticas encontradas en otros países con la experimentación e historia propia de la nación.

7. Bibliografía

Banco Central de Nicaragua. 2001. "Informe Anual 2001". Managua, Nicaragua.

Bandiera, Oriana. 2002. "Land Distribution, Incentives and the Choice of Production Techniques in Nicaragua" CEPR Discussion Paper 3141.

Bergson, Abram. 1991. "The USSR Before the Fall: How Poor and Why" *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (4), 29-44.

Blinder, Alan. 2000. *Central Banking in Theory and Practice*. Cambridge MA.: The MIT Press.

Comisión de Alto Nivel. 2006. "Informe de Recomendaciones Comisión de Alto Nivel de Reforma de Pensiones (CAN)". Managua, Nicaragua.

Deininger, Klaus and Juan Sebastian Chamorro. 2004. "Investment and Equity Effects of Land Regularisation: The Case of Nicaragua" *Agricultural Economics* 30, 101-116.

Feldstein, Martin. 2005. "Structural Reform of Social Security" *The Journal of Economic Perspectives*, 19 (2), 33-55.

Foltz, Jeremy, Bruce Larson, and Rigoberto Lopez. 2000. "Land Tenure, Investment and Agricultural Production in Nicaragua" Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 738.

North, Douglass. 1991. "Institutions" *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.

La Gaceta. 1998. "Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua: Ley 260".

La Gaceta. 2005. "Ley de Carrera Judicial: Ley 501".

Mas-Colell, Andrew, Michael Whinston, and Jerry Green. 1995. *Microeconomic Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Rodrik, Danny. 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them" NBER Working Paper No. 7540.

Trackman, Brian, William Fisher, and Luis Salas. 1999. "The Reform of Property Registration System in Nicaragua: A Status Report" Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 726.

World Bank. 2000. "Nicaragua Pension Reform Proposal" World Bank, Central America Country Management Unit Latin Report No. 19669-NI.

World Bank. 2003. "Nicaragua Land Policy and Administration: Toward a More Secure Property Rights Regime" World Bank, Rural Development Unit Latin America Region Report No. 26683-NI.

FUNIDES
FUNDACIÓN NICARAGÜENSE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

División de Estudios, Publicaciones, Propuestas y Análisis
(DEPPA)

Mayo 2007

Dirección
Discover Business Center
segundo piso frente al
Club Terraza
Villa Fontana
Teléfono: 270-6719