

Marco V. Sánchez
Pablo Sauma, coordinadores

Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:
© CEPAL Naciones Unidas, 2011
© FLACSO, 2011

CEPAL

Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura, Santiago de Chile
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051
Fax: (56-2) 208-0252
Casilla 179-D, Santiago de Chile
Código Postal: 7630412
www.eclac.org

**Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters
New York, New York, 10017
U.S.A.
Teléfono (1-212) 963-1234
www.un.org/desa

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono.: (593-2) 323-8888
Fax: (593-2) 323-7960
www.flacso.org.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
Introducción	13
Choques externos, política económica y protección social	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

Guatemala	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
México	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
Nicaragua	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
Sobre los autores	503

Nicaragua

Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira,
Octavio Zeledón y Leonel Pérez*

Introducción

La crisis internacional generó, durante 2009, una serie de choques que afectaron el desempeño de la economía nicaragüense. Para amortiguar los efectos de la crisis, el Gobierno implementó el “Programa de defensa de la producción, el crecimiento y el empleo”, sin descuidar los programas sociales, como “Hambre cero” y “Usura cero”, así como subsidios para el sector de transporte y al consumo de energía eléctrica. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, todavía existe espacio para mejorar el diseño de políticas macroeconómicas y sociales más efectivas, que permitan reducir los niveles de pobreza y erradicar la pobreza extrema, así como reducir las vulnerabilidades de los hogares. Aquí es donde radica justamente la importancia del presente capítulo, en el caso particular de Nicaragua, puesto que pretende contribuir en este campo, mediante una mejor comprensión de la relación entre las políticas macroeconómicas, los choques externos y las políticas de protección social.

* Los autores son funcionarios de Banco Central de Nicaragua (BCN), Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respectivamente. Agradecen el apoyo invaluable de Marco V. Sánchez, Martín Cicowiez y Pablo Sauma en cada una de las etapas del proyecto, así como la colaboración brindada por la consultora Marbel Gamboa en la elaboración de la sección relacionada con el mercado laboral y a Carlos Zambrana de BCN por su apoyo con el programa de STATA.

La estructura del capítulo es la siguiente. En la segunda sección se identifican las políticas económicas y los choques externos en Nicaragua entre los años 1990 y 2009, y sus implicaciones sobre el desempeño económico. Posteriormente, en la tercera sección, se estudia, en la medida que lo permiten los datos, el mercado de trabajo, tanto a la luz de los hechos macroeconómicos y políticas económicas, como de sus vínculos con el sistema de protección social durante el período mencionado anteriormente. Seguidamente, en la cuarta sección, se caracteriza el sistema de protección social vigente en Nicaragua, poniendo énfasis en los programas y sus características, el gasto público social y su financiamiento, igualmente, para el mismo período. Luego, en la quinta sección, a partir de los elementos anteriores y la utilización de un modelo de equilibrio general computable (EGC), se evalúa el impacto macroeconómico de diversas políticas públicas y choques externos sobre el mercado de trabajo, y cómo este afecta los ingresos de las familias; adicionalmente, en esa misma sección, se analiza el impacto sobre la desigualdad y la pobreza de los choques anteriores, en presencia/ausencia de mecanismos de protección social, mediante el uso de una metodología de microsimulaciones. Por último, en la sexta sección, a partir de los resultados anteriores, se proponen políticas dirigidas a mejorar los sistemas de protección social en aras de reducir la pobreza total, erradicar la pobreza extrema y reducir las vulnerabilidades de los hogares nicaragüenses ante la ocurrencia de choques externos adversos.

Principales choques de política económica y externos

Antes de la década de los años noventa, la economía nicaragüense venía sufriendo un fuerte proceso inflacionario y un deterioro significativo del aparato productivo debido al conflicto armado y la suspensión de las relaciones comerciales y financieras con Estados Unidos y las principales instituciones financieras internacionales. Conscientes de la necesidad de revertir el deterioro de la década anterior, a principios de los años noventa las autoridades llevaron a cabo un proceso de pacificación y restablecimiento de las relaciones financieras con los organismos internacionales.

Adicionalmente, se implementó un nuevo estilo de desarrollo económico, que se sintetiza en tres situaciones simultáneas: globalización, privatización y liberalización.

Las políticas adoptadas pretendían, en términos generales, redefinir el papel del Estado, fortalecer al sector privado como principal promotor del crecimiento económico y complementar las medidas de estabilización. Se dieron los primeros pasos para dismantelar el enorme aparato estatal heredado y se implementaron políticas de liberalización de la balanza de pagos, liberalización financiera nacional, reformas tributarias y desregulación de los mercados laborales.

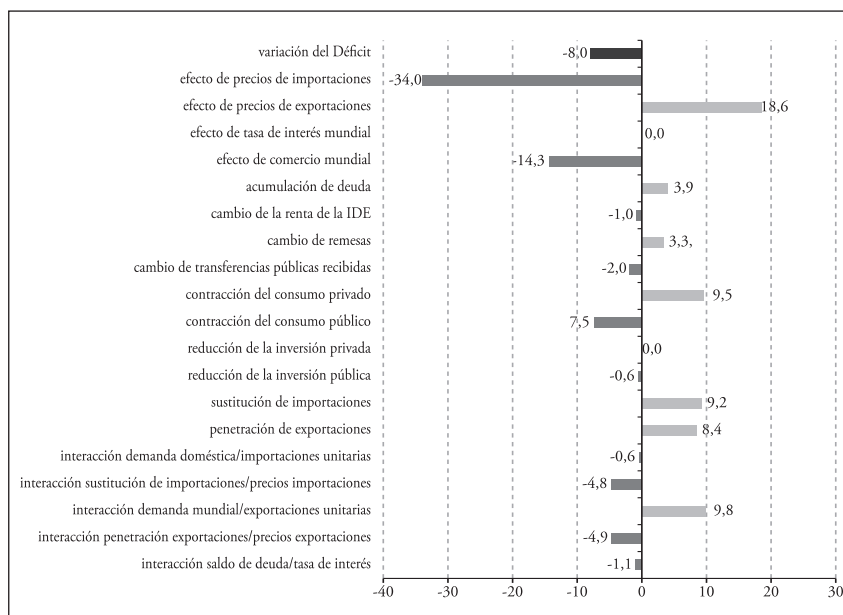
Sin embargo, de acuerdo a Escoto (2009), durante los años noventa, Nicaragua no implementó un ajuste estructural drástico, lo cual podría ser explicado por la economía política y los compromisos políticos para mantener la paz de ese período. No obstante, es importante resaltar que las reformas en el área comercial fueron relativamente más fuertes que en el resto de áreas. Esta liberalización comercial fue complementada, a su vez, por un proceso de liberalización financiera a través de una reforma monetaria y la eliminación de subsidios en las tasas de interés. Por su parte, la política tributaria se dirigió a apoyar la apertura en los primeros tres años y se mantuvo con una intensidad moderada hasta 1999. Por otro lado, se llevó a cabo una política de privatización y de reducción del Estado (especialmente a finales de los años noventa), acompañada de un programa de retiro voluntario que permitió una reducción fuerte del empleo público.

Principales choques externos y de política macroeconómica

Para realizar una óptima descripción de los principales choques externos y los causados por políticas macroeconómicas (ver Cuadro N.º 1), se consideran cuatro períodos, a saber 1990-1993, 1994-2001, 2002-2006 y 2007-2009. Adicionalmente, se utiliza una metodología desarrollada originalmente por UNCTAD (1987) y presentada posteriormente en Ganuza et al. (2004) para estimar choques externos y la respuesta interna. De acuerdo a esta metodología, la reducción del déficit en cuenta corriente promedio de ocho puntos porcentuales del PIB entre los períodos

1985-1989 y 1990-1993 (Gráfico N.º 1) se relaciona, principalmente, con la reducción del precio relativo de las importaciones generada por la estabilidad de los precios internacionales de los principales productos de importación y el incremento fuerte de los precios domésticos¹. De igual manera, se observó el efecto positivo sobre las exportaciones del incremento del comercio mundial a través de la mayor apertura comercial mencionada en la sección anterior. Por último, el proceso de estabilización implicó una mejora del déficit en cuenta corriente debido a la contracción del consumo público, lo cual fue complementado con políticas monetarias y cambiarias prudentes.

Gráfico N.º 1
Nicaragua: descomposición de la variación del déficit en cuenta corriente entre los períodos 1985-1989 y 1990-1993 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCN y Naciones Unidas, y la metodología de UNCTAD (1987).

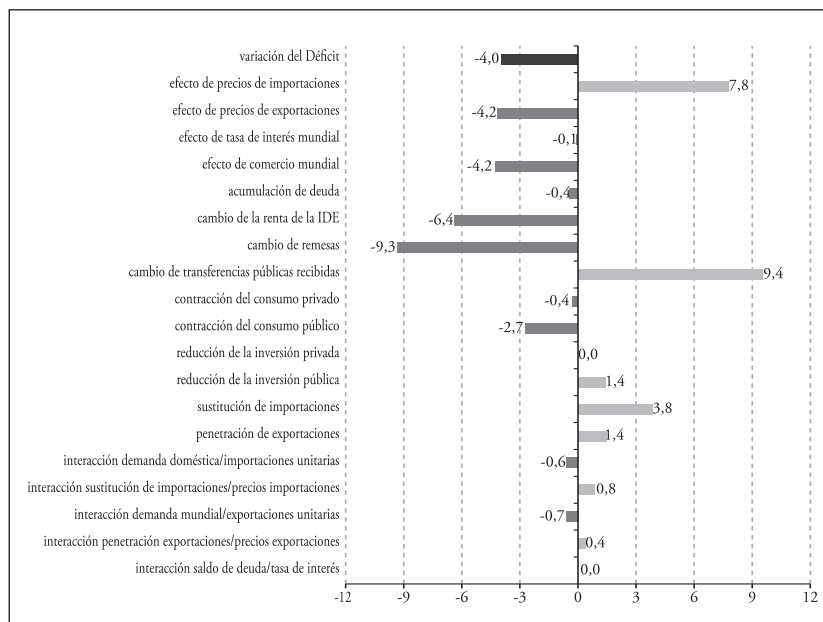
1 En 1990 y 1991, las tasas de inflación acumuladas fueron todavía altas, ubicándose en 13 490% y 866%, respectivamente.

Sin embargo, estos factores positivos fueron contrarrestados por factores adversos, como la reducción de los precios mundiales de los principales productos de exportación, haciendo que el cociente de términos de intercambio disminuyera 5,2% entre 1990 y 1993. La economía también sufrió una serie de choques, como huelgas, factores climáticos y la contracción del crédito dirigido al sector agrícola.

Por otro lado, a lo largo del período 1994-2001, según el Gráfico N.º 2, la economía nicaragüense experimentó una caída promedio del déficit en cuenta corriente de cuatro puntos porcentuales del PIB, producto de un aumento importante del flujo de remesas, una reducción de la renta de la IED (puesto que los proyectos tenían una recuperación de mayor plazo), así como de los efectos positivos sobre las exportaciones de un mayor comercio mundial, los cuales se intensificaron gracias a la profundización de la apertura comercial. De igual manera, se observó un incremento de los precios de las exportaciones, provocando una mejora leve de los términos de intercambio promedio, de 0,8% entre los períodos 1990-1993 y 1994-2001. Es importante mencionar la volatilidad presentada por los precios de las exportaciones. En efecto, durante el período 1994-1998 hubo un aumento significativo de los precios de los principales productos de exportación. No obstante, a partir de 1999, el sector cafetalero entró en un proceso de crisis debido a la caída del precio internacional del café, el cual pasó de US\$ 107,9 por quintal en 1999 a US\$ 56,4 en 2001. Esto, junto con la mala asignación de cartera de parte de los bancos, estuvo detrás de las crisis bancarias observadas en los años 2000 y 2001.

Gráfico N.º 2

Nicaragua: descomposición de la variación del déficit en cuenta corriente entre los períodos 1990-1993 y 1994-2001 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCN y Naciones Unidas, y la metodología de UNCTAD (1987).

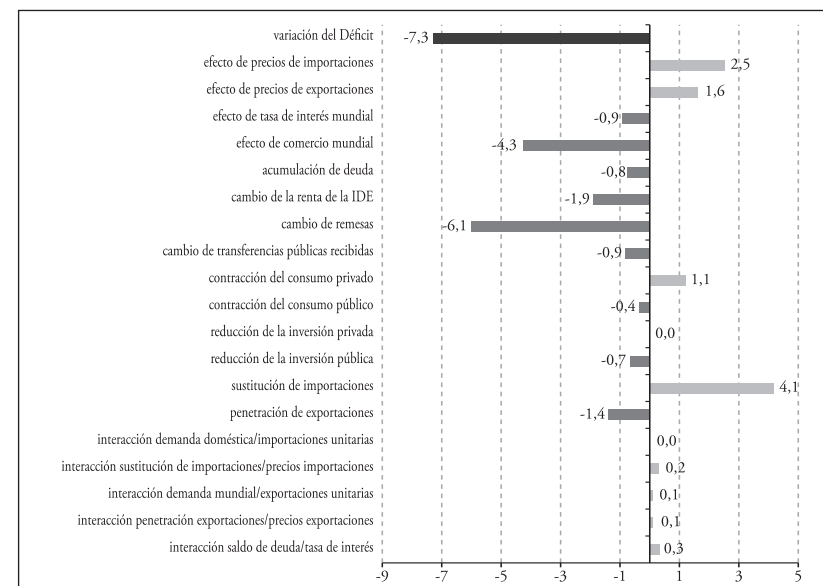
Los factores positivos mencionados anteriormente fueron contrarrestados parcialmente por factores negativos, como el encarecimiento del crudo (US\$ 14,4 el barril en 1998 comparados con US\$ 30,3 en 2000 y US\$ 25,9 en 2001). Por otro lado, se debe tomar en cuenta que, a pesar de la gran cantidad de transferencias externas recibidas por el Gobierno en este período, estas fueron menores en relación a las observadas en el período 1990-1993, debido a que las percibidas durante este último fueron exuberantes, y por lo tanto, la evolución de las transferencias al sector público impactó de forma negativa el déficit de cuenta corriente en este período.

Entre los períodos 1994-2001 y 2002-2006, la cuenta corriente volvió a mostrar una mejoría significativa, de 7,3 puntos porcentuales del PIB en promedio. Según el Gráfico N.º 3, los factores que estuvieron

detrás de este resultado fueron, en orden de importancia, un incremento de las remesas familiares y el efecto del mayor comercio mundial, producto del continuo proceso de apertura comercial.

Gráfico N.º 3

Nicaragua: descomposición de la variación del déficit en cuenta corriente entre 1994-2001 y 2002-2006 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCN y Naciones Unidas, y la metodología de UNCTAD (1987).

De igual manera, es importante mencionar que, durante el período 2002-2006, se llevó a cabo un ajuste fiscal fuerte (especialmente para la inversión pública) en el marco de un programa estructural con el FMI. Este estableció como condicionalidades para el acceso al denominado “punto de culminación” en la iniciativa de países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés): la privatización de los sectores de energía y telecomunicaciones, la profundización de la apertura comercial con la firma del tratado de libre comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés),

y, adicionalmente, la implementación de una estrategia de reducción de la pobreza con los recursos liberados por la condonación de deuda externa. Estos factores, de incidencia positiva en la cuenta corriente, fueron contrarrestados por el incremento de los precios de las importaciones (especialmente petróleo) y por un proceso moderado de menor sustitución de importaciones, producto, justamente, del proceso de apertura comercial mencionado con anterioridad.

Por otra parte, durante el período 2007-2009, Nicaragua sufrió diversos choques de origen externo. Entre los años 2007 y 2008, los precios mundiales de los alimentos y del petróleo mostraron incrementos sostenidos nunca antes vistos, producto de la mayor demanda de parte de economías emergentes y el mayor dinamismo de la industria de los biocombustibles. Adicionalmente, se sufrió el impacto del huracán Félix, el cual afectó los precios de los alimentos a nivel doméstico. Cabe mencionar que los efectos inflacionarios de los choques mencionados anteriormente fueron mitigados por políticas de subsidios y manejo de inventarios de parte de las autoridades económicas. Por otro lado, la posterior contracción de la economía mundial en 2009, especialmente en países desarrollados, condujo a un menor dinamismo de las exportaciones nicaragüenses, un menor flujo de remesas y una contracción de la inversión extranjera directa (IED). Para hacer frente a los efectos de la crisis financiera internacional, el Gobierno implementó el “Programa de defensa de la producción, el crecimiento y el empleo”, el cual se enfoca en cinco ejes fundamentales: i) mantener la estabilidad financiera; ii) priorizar el gasto; iii) incentivar la producción y la inversión privada; iv) proteger el empleo solidario; y v) la austeridad fiscal. Este programa se implementó sin descuidar la política social del Gobierno, cuyos programas principales son “Hambre cero” y “Usura cero”.

En el Cuadro N.º 1 se resumen los principales choques, tanto de política como externos, a los cuales se ha enfrentado la economía nicaragüense. En especial, llama la atención la presencia, en los cuatro períodos, de choques en los términos de intercambio, tanto en los precios de exportación como de importación, y movimientos bruscos, tanto en el flujo de remesas como en el de capital oficial. De igual manera, es importante recalcar el proceso de apertura comercial llevado a cabo durante todo el

período de análisis, el cual se ha convertido en un factor importante detrás de la evolución de la cuenta corriente. Para dar idea de la relevancia de estos choques, de acuerdo a cifras del BCN, las remesas pasaron de representar menos de 1% del PIB a principios de los años noventa a 12,2% del PIB en 2009. Además, de acuerdo al INIDE (Instituto Nacional de Información del Desarrollo), en el año 2005, el destino de las remesas fue el siguiente: 64% para consumo de bienes no durables, 24% para educación y salud, y 9% para el hogar. Por su parte, el flujo de capitales (exceptuando IED) cayó de más de 20% del PIB en 1996 a 8,3% del PIB en 2009. El precio del petróleo pasó de un promedio de US\$ 26 el barril en 2001 a casi US\$ 100 en 2008, haciendo que la factura petrolera saltara de 6,6% del PIB a 15,7% en esos años. Posteriormente, con un promedio de US\$ 62 el barril en 2009, la factura se estaría ubicando en 10,2% del PIB en 2009.

Cuadro N.º 1
Nicaragua: resumen de los principales choques a los cuales ha estado expuesta la economía nicaragüense (1990-2009)

Período	Política económica	Choques externos
1990-1993	Reformas estructurales: apertura comercial (que condujo a un efecto positivo de parte del comercio mundial), privatización de empresas públicas, liberalización financiera y flexibilización del mercado laboral.	Choques de términos de intercambio: caída de precios de principales productos de exportación.
	Política fiscal contractiva: reducción del gasto público e incremento de carga fiscal.	Mayor flujo de recursos externos: donaciones, condonaciones y préstamos concesionales.
	Políticas monetaria y cambiaria prudentes: control del crecimiento de la emisión monetaria y fijación del tipo de cambio.	Factores climatológicos adversos, falta de crédito a sector agrícola e inestabilidad política.
1994-2001	Profundización de apertura comercial y, por lo tanto, efecto positivo del comercio mundial. Política fiscal expansiva en 1999 por la reconstrucción después de huracán Mitch.	Incremento del flujo de remesas y caída de retorno promedio de IED. Volatilidad en flujo de recursos externos: niveles bajos de recursos en casi todo el período, excepto en 1999 (postMitch).

(Continúa...)

	Política cambiaria anti-inflacionaria: reducción de la tasa de deslizamiento.	Choques de términos de intercambio: volatilidad en precios de exportaciones e incremento del precio de importaciones.
	Privatización de bancos estatales y programas fallidos de ajuste estructural.	Debilitamiento de economía mundial a finales del período, crisis bancaria y factores climatológicos adversos.
2002-2006	Profundización de apertura comercial: en especial CAFTA-RD.	Mayor flujo de remesas. Menor sustitución de importaciones. Choques de términos de intercambio: incremento sostenido del precio del petróleo y caída de precios de exportaciones.
	Política fiscal contractiva al inicio del período: reducción de la inversión pública y reformas tributarias.	Inestabilidad política, culminación de la iniciativa HIPC, economía mundial debilitada y posterior recuperación, y volatilidad de rendimientos en sector agrícola.
	Privatización de empresas públicas: energía y telecomunicaciones.	
2007-2009	Profundización de apertura comercial: adhesión a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), TLC con China-Taiwán. Política social: programas “Hambre cero”, “Usura cero” y “Amor”. Política fiscal expansiva en 2008 para reconstrucción después de huracán Félix. Subsidio a transportistas ante el alza del precio internacional del petróleo en 2008. “Programa de defensa de la producción, el crecimiento y el empleo” para amortiguar efectos de la crisis financiera internacional en 2009.	Desaceleración de la economía mundial durante 2007-2008, y contracción en 2009. Desaceleración del flujo de remesas durante 2007-2008, y contracción en 2009. Volatilidad de la IED: crecimiento en 2007-2008, y posterior contracción en 2009. Volatilidad de recursos externos dirigidos al sector público: caída durante 2007-2008 y posterior incremento en 2009. Volatilidad de precios mundiales del petróleo y de alimentos: incremento en 2007-2008, y posterior reducción en 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en informes del BCN.

Impactos de los choques sobre la volatilidad macroeconómica

A pesar del proceso de pacificación y las reformas estructurales llevadas a cabo en 1990-1993, la actividad económica per cápita durante ese período cayó, en promedio, 4,0% (Cuadro N.º 2), debido a los disturbios políticos existentes, la ineffectividad de las reformas estructurales en el corto plazo y la implementación de una política económica fuertemente restrictiva, que se vio reflejada en una tasa de crecimiento del gasto del Gobierno per cápita de -8,4%. A pesar de la contracción de la producción per cápita, la tasa de crecimiento promedio del consumo privado per cápita fue positiva (1,7%). Es importante mencionar que durante este período, las desviaciones estándar de cada una de las variables incluidas en el análisis se mantuvieron siempre altas, fiel reflejo de una alta volatilidad.

Por otro lado, en el período 1994-2001, gracias al efecto de las reformas implementadas en el período anterior, el crecimiento promedio de la actividad económica per cápita fue 1,6%. Al mismo tiempo, hubo un incremento promedio del consumo per cápita de igual magnitud, pero con una contracción del gasto del Gobierno per cápita de -0,2%. Adicionalmente, es importante mencionar la reducción de las desviaciones estándar del crecimiento de la actividad económica, el consumo privado y el gasto social, aunque para este último siguió siendo relativamente elevada.

Cuadro N.º 2
Nicaragua: resumen estadístico de la volatilidad macroeconómica (1990-2009)

Período	Tasa de crecimiento promedio			Desviación estándar		
	PIB per cápita	Consumo privado per cápita	Gasto del Gobierno per cápita	PIB per cápita	Consumo privado per cápita	Gasto del Gobierno per cápita
1990-1993	-4,0	1,7	-8,4	5,4	20,5	24,7
1994-2001	1,6	1,6	-0,2	1,9	1,2	13,4
2002-2006	2,0	1,7	-1,0	1,9	1,4	10,1
2007-2009	0,2	2,0	-1,0	2,6	1,2	6,6

Fuente: BCN y Penn World Table.

Por otro lado, el crecimiento promedio de la actividad económica per cápita fue un poco superior en el período 2002-2006, alcanzando el 2% con un nivel de volatilidad similar. Este crecimiento de la actividad económica fue acompañado por un ligero incremento de la tasa de crecimiento del consumo privado per cápita (1,7%), con un muy leve incremento de su desviación estándar. A pesar de que las tasas de crecimiento en la actividad económica y el consumo privado fueron similares entre los períodos, la política fiscal restrictiva fue bastante superior, de tal forma que el gasto del Gobierno per cápita decreció 1%, con una pequeña reducción de la desviación estándar con respecto al período anterior.

Por último, en el período 2007-2009, debido a factores externos, se observó una tasa de crecimiento promedio de la actividad económica per cápita de solo 0,2%, y se incrementó la volatilidad del crecimiento de acuerdo con la desviación estándar. Por otro lado, a pesar de que el Gobierno orientó sus esfuerzos a mitigar la desaceleración económica, las restricciones al financiamiento externo impidieron que el gasto del Gobierno per cápita fuese anticíclico y, más bien, continuó la contracción del gasto per cápita al ritmo del período anterior.

El mercado de trabajo

Dado que la mayor parte de los ingresos de las familias nicaragüenses proviene del mercado laboral, este se convierte en el principal mecanismo mediante el cual resultan afectados los hogares por los choques de política y los externos, tornándose imperiosa la necesidad de realizar un análisis de dicho mercado. Por lo tanto, en esta sección se describen las principales características del mercado laboral nicaragüense, y posteriormente se sintetizan las principales vulnerabilidades de los trabajadores.

Características del mercado de trabajo

Tasas de participación

Los descensos registrados en la fecundidad y en la relación de dependencia dan lugar al “Bono demográfico”. Esta transición se ve reflejada en una reducción de la tasa neta de participación (ver Cuadro N.º 3). Por otro lado, es importante mencionar que el grupo de 50-60 años viene acelerando su incorporación en la población económicamente activa (PEA), producto del envejecimiento lento pero sostenido de la población desde 1950. De acuerdo a INIDE, el grupo de 50-60 años crece a una tasa anual de 5,4%, superior al crecimiento general de la PEA (2%). Esto constituye una alerta para el sistema de seguridad social y de protección social, a pesar de que solo una parte muy reducida de los ocupados goza del beneficio de la seguridad social.

La reducción observada en los últimos años de la tasa neta de participación, junto con la reducción del desempleo abierto (ver Cuadro N.º 3), sugiere la existencia de una depresión en la incorporación de las personas a la actividad económica. El bajo indicador de desempleo se debe, más bien, a que muchos desocupados han pasado a la inactividad, por una parte, y a la incorporación de segmentos de la población al mercado de trabajo en el autoempleo o microempresas familiares, por otra.

Asimismo, desde la década pasada, las mujeres vienen insertándose de manera importante en la PEA, por la sostenida feminización de la jefatura de los hogares caracterizada por el predominio en hogares extensos o compuestos, solidarios, en el que las abuelas se están volviendo cada vez más importantes, en parte debido a las migraciones. Sin embargo, los hombres continúan siendo mayoritarios en el mercado laboral, pues las mujeres solo representan el 37% en la estructura de la PEA, frente a 63% de los hombres.

Ocupación por actividad económica

Por el tipo de choques externos que han afectado a la economía nicaragüense, como se explicó, es relevante describir el empleo en los sectores alimenticio, exportador y aquellos sensibles a las variaciones en el precio del petróleo.

Por un lado, de acuerdo a INIDE, el sector de alimentos² captó 35,4% del total de ocupados en 2005, de los cuales apenas 32,4% era calificado, más de 80% era de hombres, y alrededor de 40% era informal. Por otro lado, el sector exportador (café, otros productos agrícolas, animales, carne, azúcar y textiles) captó 27,2% del empleo total en 2005, de cuyos trabajadores solo un 36,8% era calificado, más del 80% era de hombres y 30% fue informal. Por último, los sectores que utilizan intensivamente petróleo y productos derivados³ contrataron aproximadamente 29,2% de los ocupados totales en 2005, de los cuales la mitad era de calificados, más de 80% hombres, y casi 30% informales. Nótese que el sector dependiente del petróleo y sus derivados utiliza más mano de obra calificada que los otros dos sectores, lo cual implica que también existen diferencias en cuanto a cómo cambia la pobreza, dependiendo de qué sector se ve afectado por el choque externo.

Cuadro N.º 3
Nicaragua: indicadores básicos del mercado laboral (2000-2007) (porcentajes)

Indicador	2000 ^{1/}		2003 ^{1/}		2005 ^{2/}		2007 ^{2/}	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Tasa neta de participación (PEA/PET) ^{3/}	74,3	41,0	72,2	42,4	72,8	41,5	70,7	38,6
Ocupados plenos (% de ocupación total)	62,5	42,6	54,6	39,9	59,9	45,7	60,3	48,0
Ocupados a tiempo parcial voluntario (% de ocupación total)	n.d.	n.d.	13,7	15,8	12,3	15,4	9,3	11,7
Tasa de subempleo (% de ocupación total)	37,5	57,4	31,7	44,2	27,8	38,9	30,5	40,4

(Continúa...)

2 Incluye las actividades de café, granos básicos, otros productos agrícolas, animales, productos pesqueros, carne, azúcar, lácteos, alimentos y bebidas.

3 Incluyen caña de azúcar, granos básicos, otros productos agrícolas, silvicultura, pesca, minería, electricidad, agua, transporte, administración pública y salud de no mercado.

Visible	18,3	24,5	11,0	14,8	10,3	13,4	10,5	14,4
Invisible	18,8	32,5	20,7	29,4	17,5	25,5	20,0	26,0
Ocupados en el sector informal (% de ocupación total)	60,7	65,3	64,7	67,5	62,2	65,0	62,7	62,4
Tasa de desempleo	5,4	7,1	7,6	7,9	5,3	5,9	5,2	5,3
Tasa de desempleo no calificados	n.d.	n.d.	6,3	6,7	4,4	4,5	3,9	3,0
Tasa de desempleo calificados	n.d.	n.d.	11,0	9,7	7,5	7,7	7,2	7,5

1/ Indicadores calculados con población de 10 años y más.

2/ Indicadores calculados con población de 12 años y más.

3/ PET: población en edad para trabajar.

n.d.: información no disponible.

Fuente: Elaboración de los autores con base en la encuesta de empleo de noviembre de 2000 del MITRAB, y de noviembre de los años 2003, 2005 y 2007 del INIDE.

Informalidad

Como resultado de la reducción significativa del personal empleado en el Estado, la incorporación a la PEA de los exiliados y los desmovilizados, y la poca generación de empleo debido a la lenta reactivación económica se generó, probablemente, un aumento del grado de informalidad y el subempleo, aunque no se cuenta con evidencia empírica para corroborarlo. Es decir, durante el período de estabilización (1990-1993) se dio una transformación del mercado de trabajo, pasando de ser un mercado altamente estructurado y formal (con predominio de la participación del sector público) a uno informal. Si se utiliza la definición de la OIT para identificar y medir la informalidad, se tiene que, según datos de INIDE, más del 60% de los ocupados estaba en el sector informal en 2005 (Cuadro N.º 3), lo cual está asociado, principalmente, con las diversas formas de subempleo –visible o invisible– que afectan a los ocupados.

Ocupación e ingresos por nivel de calificación

Un estudio realizado por IPEA (2000) sobre la pobreza en los años noventa demostró que la baja productividad del trabajo junto con una alta razón de dependencia son causas de los bajos ingresos per cápita en el país, teniendo mayor incidencia la primera. Los determinantes de esa baja productividad eran la calidad de los puestos de trabajo existentes y la baja cualificación de la mano de obra. Esto último es preocupante puesto que, de acuerdo a INIDE (s/f), 29,4% de la población ocupada era calificada en 2005, y además los salarios son relativamente menores en el caso de los no calificados. Según los datos de las encuestas de empleo del período analizado, los trabajadores que tienen menos de 9 años de educación formal perciben salarios equivalentes a la mitad o a la tercera parte de los correspondientes a los trabajadores que tienen más de educación formal.

Ocupación por género

De acuerdo a INIDE (2007), la ocupación total en 2005 estuvo acaparada por hombres en un 65,1%. Las mayores diferencias entre hombres y mujeres se dan en lo que respecta a la calidad del empleo, vista esta desde la perspectiva de la ocupación plena y el subempleo. En general, las mujeres en ocupación plena son una minoría, pero también son mayoría en el desempeño voluntario de trabajos a tiempo parcial, lo que indicaría la preferencia que tienen de trabajar en jornadas más cortas (flexibles), a fin de combinarlas con el cuidado de la familia. Posiblemente debido a ello, entre otras causas, las mujeres son más proclives a aceptar condiciones de trabajo menos favorables, o se insertan en actividades de baja productividad o de autoempleo.

En el año 2005, solo el 45,7% de las mujeres estuvieron ocupadas de forma plena, comparado con casi un 60% para los hombres. Del mismo modo, las mujeres están más expuestas al subempleo, como se puede observar en el Cuadro N.º 3. Cabe destacar que el subempleo invisible, en su mayoría, está siendo generado por sectores dinámicos, como construcción, comercio, minería, servicios y transporte. Esto sería un indicio de la precarización del trabajo y una causa del incremento de la pobreza,

que incide relativamente más en las mujeres. Todo ello estaría demostrando la prevalencia del acceso de las mujeres a empleos de baja calidad. Si se considera que el ingreso constituye el factor más importante para la satisfacción de las necesidades básicas, en un país donde el sistema de protección social es aún muy frágil, se puede decir que este grupo de mujeres está en mayor vulnerabilidad.

Salarios

Dado el elevado grado de informalidad, el mercado laboral nicaragüense se caracteriza por un salario real que se ajusta ante la presencia de diversos choques externos. Como se puede observar en el Cuadro N.º 4, el salario real nacional disminuyó en 1996, cuando se presentó un choque negativo de términos de intercambio y además una desaceleración del flujo de remesas familiares. En el año 2000 se observó una desaceleración del salario real, cuando se presentó una caída de los términos de intercambio que venía de 1999, una contracción del flujo de capitales y una desaceleración del flujo de remesas. En 2004 volvió a caer el salario real, en un entorno de contracción de los términos de intercambio y del flujo de capitales que ya ocurría desde el año 2003. En 2007 se observa de nuevo una reducción del salario real, producto, tal vez, del deterioro continuo de los términos de intercambio que inició en el año 2003 y una desaceleración del flujo de remesas con respecto a 2006. En 2008 también se observó una caída del salario real, la cual se podría explicar por la contracción del flujo de capitales y el incremento fuerte del precio del petróleo. Por último, en 2009 se observa una mejora del salario real, producto, tal vez, de una caída del precio mundial de las materias primas (petróleo y alimentos).

Cuadro N.º 4

Nicaragua: salario real y choques externos (1995-2009) (variación porcentual)

Año	Salario real nacional	Términos de intercambio	Precio de exportaciones	Precio de alimentos	Precio de petróleo	Flujo de capitales	Flujo de remesas
1995	1,9	6,3	n.d.	n.d.	7,2	n.d.	50,0
1996	-2,2	-10,2	n.d.	n.d.	20,2	n.d.	26,7
1997	-0,1	0,9	n.d.	n.d.	-7,0	n.d.	57,9
1998	7,4	3,3	-1,0	n.d.	-30,2	53,1	33,3
1999	4,5	-11,5	-8,8	n.d.	33,8	4,1	50,0
2000	1,5	-1,8	-2,0	n.d.	57,4	-47,0	6,7
2001	4,4	-6,0	-7,4	n.d.	-14,4	18,6	4,9
2002	4,3	1,6	2,2	n.d.	0,7	53,0	12,2
2003	2,7	-1,5	4,1	13,5	19,3	-11,7	16,5
2004	0,3	-3,3	-1,3	20,0	33,1	-8,3	18,2
2005	5,6	-0,4	12,0	3,1	36,3	6,7	18,7
2006	3,7	-1,2	12,3	15,9	17,1	7,9	13,3
2007	-7,3	-0,1	6,9	10,5	9,5	38,2	6,0
2008	-10,2	2,5	10,8	46,4	37,6	-49,4	10,6
2009	8,7	6,8	-5,9	-14,1	-38,0	-41,1	-5,7

n.d.: datos no disponibles.

Fuente: BCN.

Vulnerabilidades en términos de inseguridad laboral e ingresos

La primera vulnerabilidad del mercado laboral nicaragüense es la inestabilidad laboral. En efecto, en 1996 se reformó el Código del Trabajo, introduciéndose disposiciones flexibilizadoras que tienen en cuenta las necesidades de la empresa, como la posibilidad de suspender las labores por motivos económicos o técnicos, o por falta de materia prima. También se les dio la facultad de contratar trabajadores mediante un contrato a plazo determinado, sin mínimos ni máximos, excepto por la limitación de que este solo puede ser prorrogado dos veces. Otro elemento de preocupación

es la baja cobertura de los sistemas de seguridad social. De hecho, la encuesta de empleo 2007 del INIDE y estadísticas del Instituto Nacional de Información del Desarrollo (INSS) indican que solamente el 22,9% de los ocupados totales está protegido por la seguridad social.

También dentro de las vulnerabilidades debe incluirse la prevalencia de empleos precarios, puesto que el mercado laboral se ha caracterizado por la persistencia de un sector económico informal amplio, y elevadas tasas de subempleo a lo largo del período 1990-2007. Otra situación preocupante es la existencia de una fuerza laboral poco calificada, a pesar de registrar un mejoramiento debido, sobre todo, a un mayor nivel educativo de las mujeres: el 63% de los ocupados no tiene ninguna educación o tiene menos de nueve años de educación formal, y más de la mitad de los que no tienen ninguna educación formal se empleó en actividades agropecuarias.

Para finalizar, se debe incluir, entre las vulnerabilidades, el incremento de la proporción de adultos mayores al que ya se hizo mención. Este es un tema en torno al cual las políticas deben hacer previsiones, para atender a aquellos segmentos de la población que estarán arribando a los 60 años de forma más acelerada por el proceso de envejecimiento.

Movilidad laboral para enfrentar la inseguridad del empleo

Según Escoto (2009), en el mercado de trabajo se ha observado una movilidad de los trabajadores entre ocupaciones y categorías ocupacionales, especialmente de los hombres, puesto que las mujeres tienen una mayor aversión al riesgo, así como una menor oportunidad de ascenso en puestos de trabajo que reduce su “empleabilidad”. Un ejemplo de esta movilidad laboral es que durante el período de aceleramiento de la apertura comercial 2001-2005, en todas las ramas se destruyeron empleos y se crearon en la creciente rama de actividades de exportación, en la que predomina la inserción laboral de los hombres. La generación de empleo de esta rama en el mismo período pasó de 46,4% a 53,7% del total generado. El porcentaje de mujeres ocupadas en actividades vinculadas al sector externo, después de subir del 50,5% en 1998 al 63,5% en 2001, se desplomó a solo el 31%, en 2005. Su participación en el período disminuyó 58%,

pero se incrementó en 113% en las actividades de servicios consumidos por no residentes (SCNR)⁴ y en 87,7% en las de sustitución de importaciones. Los hombres enfrentaron cambios más acelerados, después de tener una menor participación, en 1998, en actividades vinculadas al sector externo (24,9%), se equipararon al nivel de las mujeres en 2001, e incrementaron su participación prácticamente al 70% en 2005, desplazando así a las mujeres.

El sistema de protección social

La política social de Nicaragua ha estado centrada en el aumento y mejoramiento de la oferta y prestación de bienes y servicios de salud, educación, agua y saneamiento, vivienda y protección social principalmente, mediante la implementación de programas y proyectos pro-pobre, financiados, en su gran mayoría, con recursos de la cooperación internacional. Sin embargo, aún existen rezagos en cuanto al aumento de la cobertura, la calidad y equidad de los bienes y servicios, así como de la sostenibilidad financiera. Las vulnerabilidades a las que ha estado expuesta la población son el resultado de la aplicación de política económica, desastres climáticos y factores exógenos, que se han evidenciado en los altos niveles de pobreza. Entre otras vulnerabilidades que han resultado de los ajustes estructurales y que exponen a las familias pobres a la carencia de alternativas de desarrollo y a la pobreza están las siguientes: bajo nivel educacional; desnutrición crónica infantil; altas tasas de mortalidad materna e infantil; insuficiente prestación de servicios básicos, principalmente de agua potable y saneamiento; limitado acceso a la seguridad social; escasa capacidad para adquirir activos generadores de ingresos; insuficiente capacitación y entrenamiento; y alto grado de desempleo e informalidad laboral.

⁴ Servicios vinculados a la cooperación internacional, la IED, el turismo y las propias actividades comerciales.

Evolución de la pobreza y la desigualdad en el período 1993-2005

Con base en cifras oficiales, la pobreza pasó de 50,3% en el año 1993 a 48,3% en el año 2005. La pobreza extrema también cayó dos puntos porcentuales, al pasar de 19,3% a 17,2%. El mayor impacto se observó a nivel rural, donde la pobreza bajó 5,8 puntos porcentuales. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados para mitigar la pobreza, esta no se ha reducido a los niveles que se requieren para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Según un estudio realizado por el Banco Mundial (2007), la disminución de la pobreza en Nicaragua se debe a una mejora en los precios al productor de los principales productos agropecuarios, un aumento de la migración y un incremento en el número de miembros de hogares pobres que trabajan. En las zonas rurales, productos alimenticios como el arroz, el maíz y los frijoles representan aproximadamente una tercera parte de la dieta alimenticia de los pobres extremos, con lo cual la volatilidad de los precios es un factor que incide de manera directa en los niveles de pobreza. Por tanto, la disminución de la pobreza y la pobreza extrema en la zona rural ha estado asociada al incremento de los precios de productos alimenticios, por medio de los cuales ha mejorado el nivel de ingresos de los productores.

Por su parte, el índice de Gini ha descendido desde el año 1993, pasando de 0,49 a 0,40, en el año 2005. De acuerdo a cifras oficiales, en 2005, el 10% de la población más rica se apropió del 45% del ingreso total del país, mientras que el 40% más pobre recibía únicamente el 10%. Para ese mismo año, el ingreso promedio del 10% de la población más rica fue diecinueve veces mayor que el percibido por el 40% más pobre.

Políticas sociales y programas de protección social en 1990-2006

En 1990, con una población de 3,9 millones de habitantes, un PIB de US\$ 1 516,7 millones, la presencia de catástrofes naturales y un contexto internacional adverso de deterioro de los términos de intercambio, el Gobierno se concentró en diseñar una política social, enfatizando en el mejoramiento de: educación, salud, agua y saneamiento, vivienda y pro-

tección social. Los procesos de modernización y fortalecimiento institucional, con la formulación y diseño de la política social pro-pobre, permitieron desde la revisión de leyes hasta las formulaciones de planes y políticas sectoriales para prevenir y atender a la población en situación de riesgo social. Entre las principales acciones de política desarrolladas durante el período de análisis, se destaca la implementación de un proceso de transformación educativa.

Por su parte, los programas de salud estuvieron enmarcados en el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Salud, formulado en el año 2004, posterior a la entrada en vigencia de la Ley General de Salud un año antes. Por otro lado, en la última década se han venido impulsando políticas para elevar la cobertura nacional de agua potable y el acceso al saneamiento, dentro de las que sobresalen los programas de inversión mediante las municipalidades, bajo la coordinación del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

Nicaragua implementó un programa denominado “Red de protección social”, el cual se efectuó en dos fases. La primera se ejecutó por medio de US\$ 10 millones, durante el período 2000-2002, con una cobertura a aproximadamente 10 mil familias. La segunda fase fue financiada con US\$ 22,2 millones, durante 2003-2006, dirigida a 20 mil familias. El programa se implementó en conjunto, con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, así como con el apoyo de comités institucionales a nivel central y municipal.

Se establecieron convenios con los hogares para transferir los incentivos económicos, los cuales estaban atados a resultados concretos como: enviar y mantener a los hijos en la escuela, recibir un protocolo básico de salud materno-infantil, asistir a sesiones de capacitación en salud sexual y reproductiva, nutrición, cuidado del niño, lactancia materna, salud ambiental e higiene familiar. Ante el objetivo de lograr la retención a los niños de primero a cuarto grado, el beneficio consistía en entregar US\$ 90 anuales por familia, por concepto de bono escolar, US\$ 25 por niño al año, para la mochila escolar, y a los profesores se les daba un bono de US\$ 8 por niño, al año.

Para lograr el objetivo de mejoramiento del crecimiento y desarrollo de los niños de 0 a 9 años y el mejoramiento en la atención a los adolescen-

tes en general, el beneficio consistía en una oferta de servicios de salud preventiva y capacitación. Por otro lado, para lograr el objetivo de suplementar el ingreso para mejorar la alimentación de las familias en extrema pobreza, el beneficio consistió en otorgar un bono alimentario de US\$ 168 en el primer año, US\$ 145 en el segundo y US\$ 126 en el tercero, con el compromiso de asistir a la atención de salud y capacitación.

A partir del mes de noviembre del año 2005, hasta finales del año 2006, se implementó el “Programa de atención a crisis” en seis municipios de la zona norte del país, donde la sequía presentada el año anterior había afectado directamente a la agricultura, particularmente la de autoconsumo. El programa se enfocó en establecer una red de seguridad mediante transferencias de dinero para amortiguar los problemas que impiden la acumulación de activos y/o evitar la utilización de mecanismos adversos, tales como: que las familias vendieran sus principales activos y dejaran de enviar a los niños y niñas a las escuelas, o que los niños y niñas de temprana edad sufrieran deficiencias nutricionales y embarazos.

No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados para implementar una política social pro-pobre, la población beneficiada aún es reducida en diversas áreas. En el año 2005, la campaña de vacunación benefició al 68,2% de la población, mientras que la instalación de electricidad y agua potable benefició únicamente a un 1,6% y un 3,5%, respectivamente.

Gasto público social y su relación con los ciclos económicos

El poco avance en mejorar las condiciones sociales se ha dado por la alta volatilidad del gasto público y la dificultad de proteger el gasto social en el presupuesto del Estado. El gasto público generalmente se ha comportado de manera procíclica, de acuerdo con el ritmo de crecimiento económico. El gasto social ha tenido un comportamiento menos procíclico que el gasto público total, debido a la mayor proporción de partidas presupuestarias para tales fines, principalmente financiadas con recursos externos.

En 1991, el gasto social pasó de 2 757,6 millones de córdobas del año 2005, a 9 614,6 millones en 2007. En 2005, un 42,4% del gasto estaba asignado a la educación, 31% a salud, 10,2% a servicios y asistencia social,

y 16,5% a vivienda y servicios comunitarios. Es importante mencionar que, a pesar de que Nicaragua ha mostrado grandes aumentos del gasto social per cápita en educación y vivienda durante el período 1990-2005 con respecto a la media ponderada de la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007), todavía existen rezagos, de manera que el gasto social per cápita es todavía mucho menor que el promedio regional. Así, mientras en Nicaragua, durante el período 2004-2005, el gasto per cápita en dólares de 2000 fue de US\$ 39 en educación, US\$ 28 en salud y US\$ 23 en vivienda, en la región fue de US\$ 175, US\$ 141 y US\$ 50, respectivamente. A pesar de lo anterior, el gasto social en Nicaragua como porcentaje del PIB se encuentra alrededor del promedio de América Latina y el Caribe, e incluso mucho más alto en caso de vivienda. Así, según CEPAL, durante el período 2004-2005, en Nicaragua el gasto social en educación, salud y vivienda representó 4,7%, 3,3% y 2,8% del PIB, respectivamente, en tanto que el promedio regional fue de 4,3%, 3,4% y 1,2%, respectivamente.

La magnitud de las inversiones realizadas frente a los grandes desafíos sociales ha resultado insuficiente y ha requerido de una mayor articulación de financiamiento estratégico. La política social ha sido financiada principalmente mediante donaciones y préstamos externos, así como recursos del ahorro de la condonación de la deuda externa, denominados 'alivios'. Los recursos externos que el Gobierno Central recibió por concepto de donaciones y préstamos externos pasaron de representar 43,9% del PIB en 1991 a 30,7% del PIB en 2007. La tendencia de que los recursos externos disminuyan se observa de igual manera al compararse con el PIB, en 1994 los recursos con respecto al PIB fueron 9%, y en 2007 representaron 7%.

*Programas de protección social:
prevalcientes y de cara al mediano plazo*

A partir del año 2007, con el cambio de gobierno (administración Ortega, 2007-2012), la política social se enfocó en un mayor dinamismo en la población más vulnerable mediante la implementación de programas y

proyectos en el área de educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, y protección social. Adicional a los proyectos y programas en curso, se diseñaron otros con énfasis en la generación de empleo. Los programas de vanguardia son: "Hambre cero" –mediante el "Bono productivo alimentario"– y "Usura cero", ambos enfocados a beneficiar a las mujeres en estado de pobreza. Durante los años 2007 y 2008 se entregaron 32 359 bonos productivos a mujeres (13 000 en 2007 y 19 359 en 2008). Se crearon 48 802 empleos directos permanentes y 97 604 empleos indirectos temporales. La Región Autónoma del Atlántico Norte fue la que recibió mayor porcentaje del total de bonos, por haber sido afectada por el huracán Félix. El programa de microcrédito "Usura cero" se implementó en 129 municipios y el total de socias ha sido de 71 526, con un monto total de 428,1 millones de córdobas, para el período de julio de 2007 a diciembre de 2008.

El programa "Amor" está priorizando, por su alta sensibilidad, la atención de los niños, niñas y adolescentes altamente vulnerables en situación de pobreza. En septiembre del año 2008 se presentó con siete ejes de trabajo. Se ha captado a 2 100 niños y niñas de la calle; se reincorporaron 205 niños y niñas a sus hogares; 4 mil niños y niñas están siendo atendidos en centros de desarrollo infantil mientras sus padres trabajan; se ha otorgado partidas de nacimiento a 1 960 niños y niñas que carecían de ellas; se han instalado sesenta unidades de atención en medicina física básica; se están atendiendo a 150 niños y niñas en las fronteras con Costa Rica y Honduras, que estaban en explotación sexual; y 5 974 niños y niñas se incorporarán a las escuelas en 16 municipios.

Asimismo, se están priorizando programas dirigidos a los derechos y responsabilidades de las mujeres, voluntariado en servicio comunitario y poder ciudadano. Otros programas de importancia, paralelos al desarrollo productivo e infraestructura son: producción y acopio, "Calles para el pueblo", nuevos servicios en agua y saneamiento y energía eléctrica, mejoría sustantiva en términos de apagones de energía eléctrica, electrificación integral y nuevas viviendas.

Para finalizar, se puede decir que Nicaragua no ha contado con un sistema de protección social flexible que brinde seguridad y asistencia social a las familias y comunidades con escasos recursos ante las eventualidades que afectan a la población en general, tanto en términos de ingresos como

de oportunidades. Lo que ha existido son programas desarticulados que han tratado de dar respuesta a diferentes vulnerabilidades y expresiones de la pobreza, pero que han sido insuficientes para interrumpir la transmisión intergeneracional de la misma.

La seguridad social es un beneficio exclusivo para las personas que cotizan en el Régimen de Seguridad Social. A su vez, los beneficios que este régimen otorga están en función de ciertos requisitos (entre ellos, edad del asegurado y número de cotizaciones realizadas). Únicamente las víctimas y lisiados por la guerra de los años setenta y ochenta reciben el beneficio, independientemente de que hubiesen estado dentro del régimen o no.

La Ley de Seguridad Social establece que el Estado debe dar una contribución de 0,25% como complemento a la cuota que los empleadores y empleados cotizan al Régimen de la Seguridad Social. Sin embargo, dicho aporte estatal no se ha dado desde los años noventa por restricciones fiscales. Pese a esto, por medio del Presupuesto General de la República, el Gobierno asigna una transferencia presupuestaria a las empresas de comercialización de energía eléctrica y agua potable para que subsidie la tarifa de estos servicios a los jubilados.

Por último, es importante mencionar que en Nicaragua existe una cobertura baja del sistema de protección social en salud y pensiones. De hecho, en 2007, solamente 22,9% de los ocupados totales estaba cubierto por la seguridad social. De igual manera, apenas 2% de la población total estaba cubierta por algún tipo de pensión (64% contributiva y 36% no contributiva). Adicionalmente, los dependientes y beneficiarios (hijos y cónyuges) representaban 10,9% de la población total.

Análisis de simulaciones de equilibrio general

A continuación se analizan diversas simulaciones de equilibrio general utilizando el MACEPES, que se encuentra ampliamente documentado en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”. Dicho modelo toma como punto de referencia un escenario base que traza las principales tendencias y el comportamiento agregado de la

economía nicaragüense durante el período 2005-2015, con base en información oficial del BCN (a septiembre 2009) y sus proyecciones, así como algunos supuestos de carácter ad hoc detallados en Gámez et al. (2010). Para estimar la pobreza y la desigualdad, los resultados del mercado laboral del MACEPES se combinan con una metodología de microsimulaciones – también documentada en el capítulo mencionado –, haciendo uso de la Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2005 (EMNV'05) del INIDE. En Pérez (2009) se describe detalladamente la matriz de contabilidad social (MCS) construida para Nicaragua, y en Gámez et al. (2010) se explican los aspectos relacionados con la calibración del modelo y las reglas de cierre. Adicionalmente, se muestra que para el período 2005-2009, el escenario base reproduce bastante bien los principales agregados macroeconómicos y, parcialmente, la tendencia de la tasa de desempleo. Una vez calibrado el modelo con datos nicaragüenses, se realizaron diversas simulaciones para entender el desempeño macroeconómico y su conexión con el comportamiento de las variables de pobreza y desigualdad a raíz de diversos choques externos y/o políticas públicas. Los principales resultados se analizan a continuación, y se presentan en los cuadros y gráficos de esta sección.

Comenzando por los factores externos, se simularon los siguientes choques: una caída de 50% de los precios de los principales productos de exportación (Sim1), un incremento de 50% de los precios mundiales de alimentos (Sim2), un aumento de 50% del precio internacional del petróleo (Sim3), una reducción de 50% de la entrada de capitales (Sim4) y una caída de 50% del flujo de remesas familiares (Sim5). Los primeros cuatro choques simulados son bastante razonables, según lo observado en la evolución de los datos. Por su parte, la caída de 50% de las remesas se considera un choque sumamente fuerte y poco probable para Nicaragua. Por esta razón, se simuló también una caída de 10% del flujo de remesas familiares (Sim6). Los principales resultados se presentan en el Cuadro N.º 5.

El primer resultado a señalar es que todos estos choques generan contracciones del PIB que, en general, son relativamente bajas, si se comparan con otras estimaciones realizadas previamente por otras instituciones, tales como el BCN, enfocadas a examinar los efectos de choques similares. La menor sensibilidad de la actividad económica a los choques exter-

nos en el MACEPES es razonable, ya que se incorporan aspectos de equilibrio general que no se habían considerado anteriormente.

En el MACEPES aplicado con datos de Nicaragua, los trabajadores formales perciben un salario real por encima del salario mínimo real. Además, las tasas de desempleo son casi iguales a las mínimas. Entonces, en el mercado de trabajo formal se opera bajo un régimen alternativo en el cual, como suele suceder de manera más típica para el mercado de trabajo informal, los desequilibrios se corrigen mediante variaciones en el salario real y no mediante variaciones en el empleo. Esto, en última instancia, implica que la producción no resulta afectada de una manera significativa ante la ocurrencia de un choque adverso, porque hay traslado de trabajadores de los sectores afectados negativamente hacia los que se encuentran en auge, sin generarse un mayor desempleo. Obviamente, en el proceso, se reducen los salarios reales, debido a la caída inicial de la demanda de trabajadores cuando se presenta el choque externo.

Cuadro N.º 5

Nicaragua: principales resultados macroeconómicos del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones de choques externos (2010-2012) (variación con respecto al escenario base)^{1/}

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6
Tipo de cambio real	19,4	-20,7	6,7	7,0	14,0	2,7
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	6,6	-6,9	1,9	-16,7	-2,3	-0,4
Consumo de los hogares ^{2/}	-4,3	4,1	-6,3	-2,1	-8,7	-1,7
Consumo del Gobierno ^{2/}	-2,6	4,7	-3,7	-0,9	-1,3	-0,3
Consumo de seguridad social ^{2/ 3/}	-1,4	1,1	-2,5	-2,2	-0,3	-0,1
Exportaciones ^{2/}	-1,8	-2,9	5,6	6,6	11,0	2,1
Importaciones ^{2/}	-2,9	4,9	-5,2	-7,0	-7,7	-1,6
PIB a precios de mercado ^{2/}	-0,8	-1,5	-0,9	-1,2	-0,9	-0,1
Ingreso del Gobierno	1,1	-1,4	-1,4	-2,3	-2,8	-0,5
Gasto del Gobierno	-5,8	5,2	-7,3	-2,7	-2,6	-0,6
Déficit fiscal / PIB	-1,5	1,3	-1,4	-0,1	0,1	0,0
Déficit cuenta corriente / PIB	4,4	-4,3	2,5	-4,0	2,8	0,5
Empleo	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hombre	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Mujer	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Formal	0,8	-0,8	-0,3	-0,2	0,0	0,0

(Continúa...)

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6
Informal	-0,1	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0
Calificado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No calificado	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingreso laboral promedio	-8,8	7,8	-9,5	-3,5	-2,6	-0,6
Hombre	-10,1	9,3	-8,4	-3,6	-1,3	-0,3
Mujer	-8,6	5,7	-11,1	-2,7	-5,5	-1,1
Formal	-8,4	6,1	-10,1	-3,8	-3,3	-0,7
Informal	-12,0	12,0	-7,6	-2,5	-1,2	-0,3
Calificado	-6,3	3,5	-11,0	-4,2	-4,1	-0,9
No calificado	-13,7	13,9	-7,0	-2,3	-0,8	-0,2
Ingreso de los hogares						
Urbanos de menores ingresos	-4,6	3,8	-6,0	-1,6	-9,2	-1,7
Urbanos de mayores ingresos	-4,5	3,3	-7,8	-2,0	-9,5	-1,8
Rurales de menores ingresos	-4,3	3,8	-4,4	-1,2	-9,9	-1,8
Rurales de mayores ingresos	-6,0	5,4	-6,3	-2,0	-7,0	-1,3
Pobreza total ^{4/}	1,3	-0,9	3,7	1,5	7,2	2,5
Pobreza extrema ^{4/}	1,1	-0,4	2,7	1,2	8,3	2,6
Pobreza extrema - línea internacional ^{4/}	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	0,9
Gini - ingreso familiar per cápita	-0,011	0,010	0,001	0,001	0,017	0,009

^{1/} La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el de cuenta corriente, los cuales se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador.

^{2/} Variable denominada en términos reales (base 2005).

^{3/} Incluye únicamente prestaciones médicas.

^{4/} Porcentaje de la población. La línea internacional es de US\$ 1,25 diarios a paridad de poder de compra.

Fuente: MACEPES de Nicaragua y microsimulaciones con base en EMNV (2005).

La variación insignificante del empleo global y la caída fuerte del salario real, mencionados anteriormente, se pueden ver en las líneas de empleo e ingreso laboral promedio del Cuadro N.º 5. Cabe mencionar que el caso del incremento de los precios de los alimentos es excluido de la regularidad anterior, primeramente, porque en el BCN no se han realizado estimaciones de impacto en actividad económica, y además porque, según el Cuadro N.º 5, el ingreso laboral promedio muestra un incremento de 7,8%. Esto último ocurre porque el aumento del precio mundial de los alimentos es, en última instancia, una mejora de los términos de intercam-

bio (al ser Nicaragua exportadora neta de alimentos) y, por lo tanto, se genera una mayor demanda de empleo, que se traduce en un incremento del ingreso laboral promedio. Es decir, es un choque positivo en vez de negativo, como lo son los otros choques externos simulados. Ahora bien, la mejora de los términos de intercambio con este choque es acompañada por una apreciación del tipo de cambio real que afecta negativamente la producción, al aumentar la demanda de bienes importados en relación a bienes domésticos, y también al disminuir la inversión cuando aumenta el déficit fiscal, dado que la apreciación genera un incremento de la producción de bienes no transables que son consumidos por el Gobierno. Posiblemente, la reducción de la inversión se profundiza por la contracción del ahorro privado, a raíz del aumento del consumo de los hogares.

Las variaciones del salario real, también mencionadas anteriormente, tienen una afectación en la pobreza, como lo muestran las filas de pobreza total y pobreza extrema del Cuadro N.º 5. En efecto, el aumento del ingreso laboral promedio generado por el incremento del precio mundial de alimentos genera una caída de la pobreza total y extrema de 0,9 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente. Por otro lado, para el resto de choques, las caídas del ingreso laboral promedio están asociadas con un incremento de la pobreza, siendo los choques de remesas (tanto Sim5 como Sim6) y de precios del petróleo los más significativos. Sin embargo, es importante mencionar que, en el caso de la reducción del flujo de remesas familiares, el incremento de la pobreza se da más por la importancia que tienen las remesas en la economía nicaragüense (13% del PIB en 2008), y por lo tanto dentro del ingreso no laboral de los hogares, que por la reducción del ingreso laboral promedio. Por su parte, las reducciones del ingreso de los hogares generan contracciones del consumo del sector privado.

Por otro lado, es importante mencionar que se destacan aumentos de la desigualdad en los casos de reducción del flujo de remesas e incremento del precio mundial de alimentos. Cuando se presentan los choques de remesas, se observan incrementos del coeficiente de Gini de 0,017 y 0,010, para Sim5 y Sim6, respectivamente. Esto se debe a que, a pesar de que las remesas están dirigidas principalmente a los hogares urbanos no pobres (que concentraban casi 72% del total de remesas en 2005), estas

representan un 17,3% del ingreso total de los hogares urbanos no pobres, lo cual es inferior al 30% que representan en el ingreso total de los hogares rurales pobres. Así, la caída de las remesas afecta más el ingreso total de los hogares rurales pobres. Por otro lado, en el caso del choque de precios mundiales de alimentos, es importante mencionar que, a pesar de la mejora de las cifras de pobreza, se observa un empeoramiento de la desigualdad, al aumentar el coeficiente de Gini 0,010. Este resultado se debe al fuerte incremento del salario de la mano de obra masculina no calificada, que es la principal fuente de ingreso factorial para los hogares rurales no pobres.

Otro elemento a destacar en torno a la caída de salarios reales es su efecto sobre el ingreso de la seguridad social y sobre las prestaciones médicas que brinda, lo cual, en última instancia, afecta las opciones de desarrollo humano, y por lo tanto se justifican políticas anticíclicas de gasto social. En la medida que disminuyen los salarios reales, junto con el empleo, en el sector formal se observan reducciones de las prestaciones médicas del seguro social, principalmente en los casos del incremento del precio mundial del petróleo y reducción del flujo de capitales. Adicionalmente, se deben considerar los efectos de las variaciones del tipo de cambio real sobre la producción de no transables, que incluye las prestaciones médicas del seguro social.

En los casos de reducciones de 50% de los flujos de remesas familiares y de capitales se observan fuertes reducciones del consumo de los hogares y de la formación bruta de capital fijo, respectivamente, debido a la importancia que tiene cada una de estas fuentes de recursos en el financiamiento respectivo de cada uno de estos componentes de demanda agregada. Por ejemplo, según datos de la EMNV de 2005, el 64% de las remesas se dirige al consumo de bienes no durables, el 24% a educación y salud, 9% para remodelación del hogar, y el resto para otro tipo de actividades. Dado lo anterior, no es de extrañarse que una reducción del flujo de remesas se traduzca en una reducción significativa del consumo de los hogares. Por otro lado, el hecho de que los flujos de capitales están orientados a financiar una gran parte de la inversión en Nicaragua, explica la caída de 16,7% de la formación bruta de capital fijo cuando se presenta la reducción de la entrada de capitales.

Por otro lado, en relación al consumo real del Gobierno, se observan contracciones (excepto en la simulación de precios de alimentos) debido a la prociclicidad del gasto del Gobierno –que se establece en las reglas de cierre macroeconómico del modelo–. Llama la atención el caso del incremento del precio del petróleo, donde el consumo real del Gobierno muestra una caída de 3,7%, el consumo de enseñanza de no mercado disminuye 0,8%, y el de salud de no mercado se reduce en 1,9%. Cabe mencionar que en el caso de la caída del flujo de capitales también se contrae el consumo real de salud y educación del Gobierno, y en el caso del choque de remesas cae solo el de salud; y el de educación, más bien, aumenta, al disminuir el precio de la misma. En relación a esto último, en el párrafo anterior se menciona que una porción significativa de las remesas está dirigida a financiar educación, así que no es sorprendente que las variaciones en remesas afecten el precio final de la educación –aunque no es un efecto directamente captado por el modelo–.

Por otro lado, las reducciones del gasto del Gobierno, tanto por la reducción del precio de los productos que este consume como por la caída del consumo real, generan una mejora fuerte de la situación fiscal en los casos de reducción de los precios de exportación e incremento del precio del petróleo, lo cual se traduce en aumentos de la formación bruta de capital fijo de 6,6% y 1,9%, respectivamente. La mejora fiscal, observada en los choques de precios de exportación y precio del petróleo, resulta de la combinación de la depreciación del tipo de cambio real –la cual se presenta con una caída de los precios de los productos no transables que consume el Gobierno – y una caída del consumo real del Gobierno, esta última generada por la reducción de la actividad económica y la depreciación misma del tipo de cambio real. Aquí es importante mencionar que, en los casos de la reducción de la entrada de capitales y el flujo de remesas, también se observa una depreciación del tipo de cambio real y una contracción de la actividad económica; sin embargo, el déficit fiscal no muestra mejora debido a que la contracción de las importaciones que conlleva tales choques genera una contracción fuerte de la recaudación que compensa completamente la contracción del gasto del Gobierno.

Para recapitular, luego de considerar los efectos de equilibrio general de los choques externos, se tiene que los más importantes son los relacio-

nados con el petróleo, el flujo de capitales y las remesas familiares. El incremento del precio del crudo tiene un efecto bastante fuerte sobre el consumo privado, la pobreza, el gasto en prestaciones médicas del seguro social y el gasto del Gobierno. Por otro lado, la reducción de la entrada de capitales afecta principalmente las prestaciones médicas del seguro social y la formación bruta de capital fijo, y en menor medida tiene efectos negativos en pobreza y consumo privado. Por último, la caída de 50% del flujo de remesas afecta fuertemente el consumo privado, la pobreza y la desigualdad. Es relevante mencionar que la caída de 50% de las remesas es el choque más impactante en términos de pobreza, dada la gran importancia que tienen estos recursos externos dentro del ingreso de los hogares nicaragüenses. Dado esto último se simuló una reducción de 10% del flujo de remesas, lo cual es más razonable para el contexto nicaragüense.

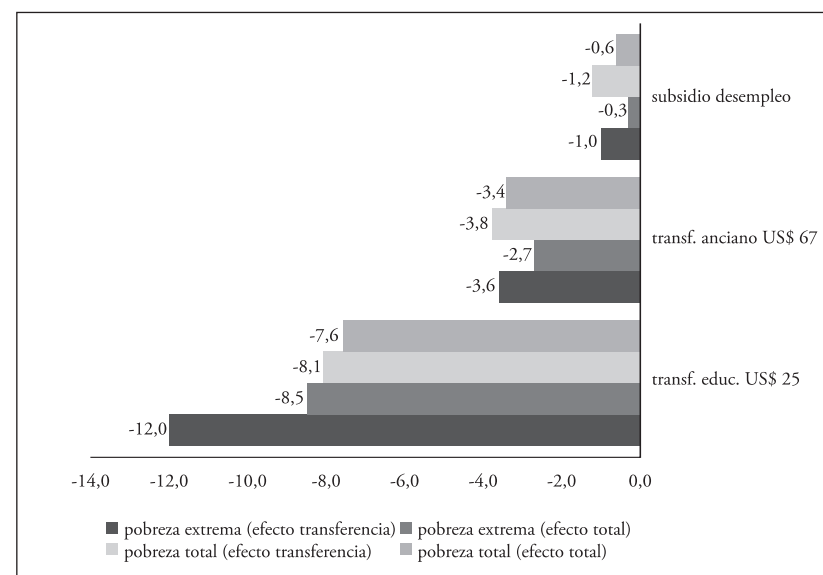
Planteado lo anterior, cabe preguntarse qué medidas de política pública permitirían aminorar los principales efectos desfavorables de los choques externos, con un impacto fiscal manejable en el contexto actual de restricciones financieras para el sector público. Con el propósito de plantear respuestas, se simuló varias políticas públicas, empezando por un subsidio de 50% al consumo de petróleo refinado por parte de los hogares y un subsidio similar pero al consumo intermedio de petróleo (sin refinar y refinado). Se encuentra que las políticas de abaratamiento doméstico del petróleo y sus derivados no cumplen con los requisitos de idoneidad para ser utilizadas como medidas que aminoren el impacto de un incremento en el precio del petróleo. En el primer caso, solo se percibe un leve incremento del consumo de los hogares, así como una muy pequeña reducción de la pobreza total y extrema, puesto que los derivados de petróleo ponderan muy poco en el consumo total de los hogares. En el segundo caso, a pesar de generarse una reducción considerable de la pobreza total y extrema (2,0 y 1,4 puntos porcentuales, respectivamente), el déficit fiscal aumenta 7,2 puntos porcentuales del PIB, con lo cual la política presenta una gran inviabilidad fiscal que, además, repercute negativamente en la inversión y la producción. De igual manera, la implementación de esta política conlleva una expulsión fuerte del gasto del Gobierno en salud y educación.

También se analizaron políticas de transferencias del Gobierno a los hogares que en la actualidad no existen en Nicaragua. Específicamente, inicialmente se simularon tres medidas de política: un subsidio temporal de US\$ 67 por individuo no calificado desempleado en condición de pobreza; una transferencia –asociada con la educación– de US\$ 25 por niño o niña pobre en edad de asistir a la primaria; y una transferencia de US\$ 67 por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza. El subsidio al desempleo es una transferencia que representa 1% del PIB y está dirigido a 1% de la población total. La segunda transferencia representaría 2,7% del PIB y está dirigida a casi medio millón de niños que constituyen 8,6% de la población total. La tercera transferencia, por su parte, representaría 0,5% del PIB y está dirigida a 33 145 ancianos que constituyen 0,6% de la población total. Es importante indicar que las dos últimas transferencias son exactamente iguales en el contexto del MACEPES, con la diferencia de que los cambios porcentuales imputados son diferentes: 1 743% y 3 075% para los hogares pobres urbanos y pobres rurales, respectivamente, en el primer caso; y 2 186% y 3 133%, en el segundo. Estos últimos se computaron por medio de microsimulaciones aritméticas. En el caso del subsidio al desempleo, el cambio porcentual –o tasa de reemplazo– también se computó por medio de microsimulaciones aritméticas.

Luego del análisis de las simulaciones de transferencias, se encuentra que el subsidio al desempleo tampoco constituye una política idónea para hacer frente a los efectos adversos de los choques. Este subsidio, que representa una tasa de reemplazo de 116,2%, genera un incremento del gasto del Gobierno de 22%, que se traduce en un incremento del déficit fiscal de 5,6 puntos porcentuales del PIB. El incremento del gasto del Gobierno, en conjunto con la reducción del ahorro privado a raíz del aumento del consumo privado, genera una reducción de 15,8% de la formación bruta de capital fijo, la cual es tan fuerte que genera una reducción del PIB real a precios de mercado de 0,9%, así como una reducción del ingreso laboral promedio y de las prestaciones médicas del seguro social, lo cual impide que la medida tenga un efecto significativo sobre la pobreza, y, más bien, deteriora el proceso de desarrollo humano.

Por su parte, las otras transferencias a los hogares tienen efectos mucho más favorables en la pobreza. De hecho, según el Gráfico N.º 4, la reducción de la pobreza (tanto total como extrema) es generada, básicamente, por el efecto directo de las transferencias sobre el ingreso total de los hogares. Ahora bien, para financiar la transferencia hay un deterioro de la situación fiscal. En consecuencia, se ven afectados la formación bruta de capital fijo, la actividad económica y, por ende, los salarios. Estos efectos de equilibrio general generan caídas del ingreso laboral que, a su vez, reducen el impacto favorable de la transferencia sobre la pobreza.

Gráfico N.º 4
Nicaragua: efectos en la pobreza total y extrema en las simulaciones de política pública (2010 -2012) (variación con respecto al escenario base, en puntos porcentuales de la población)^{1/}



^{1/} El efecto total incluye el cambio en la pobreza como consecuencia de la transferencia y los cambios de equilibrio general del mercado laboral.

Fuente: MACEPES de Nicaragua y microsimulaciones con base en la EMNV de 2005.

De este análisis se concluye que las dos últimas transferencias serían medidas de política más idóneas. En cuanto se ajuste el monto de la transferencia (no necesariamente deben ser US\$ 25 y US\$ 67), según la magnitud del choque a enfrentar, se obtienen efectos paliativos sobre las variables sociales –consumo privado, pobreza y desigualdad–, sin afectar negativamente las finanzas públicas, el proceso de inversión y el crecimiento económico, como se muestra a continuación, mediante las siguientes simulaciones de los choques externos más importantes combinadas con transferencias del Gobierno a los hogares⁵.

- **Sim3tr1:** Sim3 combinada con una transferencia –asociada con la educación– de US\$ 10 por niño o niña pobre en edad de asistir a la primaria.
- **Sim3tr2:** Sim3 combinada con una transferencia de US\$ 67 por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza.
- **Sim4tr1:** Sim4 combinada con una transferencia –asociada con la educación– de US\$ 5 por niño o niña pobre en edad de asistir a la primaria.
- **Sim4tr2:** Sim4 combinada con una transferencia de US\$ 35 por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza.
- **Sim5tr1:** Sim5 combinada con una transferencia –asociada con la educación– de US\$ 10 por niño o niña pobre en edad de asistir a la primaria.
- **Sim5tr2:** Sim5 combinada con una transferencia de US\$ 67 por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza.
- **Sim6tr1:** Sim6 combinada con una transferencia –asociada con la educación– de US\$ 5 por niño o niña pobre en edad de asistir a la primaria.

5 También se consideraron separadamente medidas anticíclicas de mantener constantes las prestaciones médicas de la seguridad social, por una parte, y el gasto real del Gobierno en educación y salud, por la otra. Como se muestra en Gámez et al. (2010), la baja cobertura de estos gastos sociales hace que la implementación de este tipo de medidas no tenga un efecto amortiguador significativo sobre las variables sociales. Sin embargo, en la medida que tengan efectos pequeños sobre las finanzas públicas y el proceso de inversión, pueden ser implementadas para evitar algún posible deterioro del proceso de desarrollo humano ante la eventualidad de un choque externo, como se muestra más adelante.

- **Sim6tr2:** Sim6 combinada con una transferencia de US\$ 35 por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza.

De acuerdo con los resultados del Cuadro N.º 6, comparándolos respectivamente con los del Cuadro N.º 5, estas transferencias del Gobierno a los hogares son, en general, medidas efectivas para amortiguar los impactos de los choques externos sobre la pobreza y el consumo privado, con un costo fiscal manejable. Sin embargo, es importante resaltar que los efectos adversos de una caída de 50% de las remesas (Sim5 + transferencias) no pueden ser contrarrestados adecuadamente sin incurrir en un alto costo para las finanzas públicas. Por otro lado, cabe señalar que con las políticas de transferencias se profundiza la caída del consumo de la institución administradora de la seguridad social, y en menor medida, la caída del gasto en educación de parte del Gobierno. Aunque, la entrega de la transferencia otorgada por el Gobierno supera con creces la reducción de gasto generada por la contracción de otras partidas sociales.

Cuadro N.º 6
Nicaragua: principales resultados macroeconómicos del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones de choques externos y transferencias (2010-2012) (variación con respecto al escenario base)^{1/}

	Sim3tr1	Sim3tr2	Sim4tr1	Sim4tr2	Sim5tr1	Sim5tr2	Sim6tr1	Sim6tr2
Tipo de cambio real	6,1	6,0	6,7	6,6	13,3	13,2	2,4	2,3
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	-2,0	-2,4	-18,6	-18,9	-6,0	-6,4	-2,4	-2,6
Consumo de los hogares ^{2/}	-5,1	-5,0	-1,5	-1,5	-7,5	-7,4	-1,1	-1,0
Consumo del Gobierno ^{2/}	-3,7	-3,7	-0,9	-0,9	-1,4	-1,4	-0,3	-0,3
Consumo de seguridad social ^{2/ 3/}	-3,9	-4,0	-2,9	-3,0	-1,7	-1,8	-0,8	-0,9
Exportaciones ^{2/}	5,4	5,3	6,5	6,5	10,8	10,7	2,0	2,0
Importaciones ^{2/}	-5,4	-5,4	-7,1	-7,1	-7,8	-7,8	-1,6	-1,7
PIB a precios de mercado ^{2/}	-1,1	-1,1	-1,3	-1,3	-1,0	-1,0	-0,2	-0,2
Ingreso del Gobierno	-1,3	-1,3	-2,2	-2,2	-2,7	-2,7	-0,5	-0,5
Gasto del Gobierno	-0,3	0,3	0,7	1,2	4,3	5,0	2,9	3,4
Déficit Fiscal / PIB	0,5	0,7	0,8	0,9	1,8	2,0	0,9	1,0
Déficit cuenta corriente / PIB	2,4	2,4	-4,1	-4,1	2,7	2,7	0,5	0,5
Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hombre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mujer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Formal	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Informal	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Calificado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No calificado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingreso laboral promedio	-9,8	-9,8	-3,7	-3,7	-3,0	-3,0	-0,8	-0,8
Hombre	-9,0	-9,0	-4,0	-4,0	-2,0	-2,1	-0,7	-0,7

	Sim3tr1	Sim3tr2	Sim4tr1	Sim4tr2	Sim5tr1	Sim5tr2	Sim6tr1	Sim6tr2
Mujer	-10,9	-10,8	-2,6	-2,5	-5,2	-5,2	-1,0	-1,0
Formal	-10,3	-10,4	-3,9	-3,9	-3,6	-3,7	-0,9	-0,9
Informal	-8,1	-8,1	-2,8	-2,9	-1,8	-1,8	-0,6	-0,6
Calificado	-11,2	-11,2	-4,3	-4,3	-4,3	-4,3	-1,0	-1,0
No calificado	-7,6	-7,6	-2,6	-2,7	-1,4	-1,4	-0,5	-0,6
Ingreso de los hogares								
Urbanos de menores ingresos	4,0	6,7	3,4	5,1	0,8	3,5	3,2	4,9
Urbanos de mayores ingresos	-7,9	-7,9	-2,1	-2,1	-9,6	-9,6	-1,9	-1,9
Rurales de menores ingresos	17,9	18,3	9,9	10,6	12,5	12,9	9,3	10,0
Rurales de mayores ingresos	-6,8	-6,9	-2,3	-2,4	-7,6	-7,6	-1,6	-1,7
Pobreza total ^{4/}	0,9	0,3	0,2	-0,4	4,9	4,8	1,4	1,0
Pobreza extrema ^{4/}	-1,3	-0,2	-0,8	-0,7	5,0	5,7	0,8	0,5
Pobreza extrema - línea internacional ^{4/}	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	6,1	0,8	0,8
Gini - ingreso familiar per cápita	-0,015	-0,013	-0,006	-0,007	0,003	0,006	0,002	0,002

1/ La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el de cuenta corriente, los cuales se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador.

2/ Variable denominada en términos reales (base 2005).

3/ Incluye únicamente prestaciones médicas.

4/ Porcentaje de la población. La línea internacional es de US\$ 1,25 diarios a paridad de poder de compra.
Fuente: MACEPES de Nicaragua y microsimulaciones con base en EMNV (2005).

Como se explica en Gámez et al. (2010), medidas anticíclicas de otra índole, por ejemplo las que permiten mantener el consumo de la seguridad social invariado cuando la economía se ve golpeada por un choque externo adverso, tienen un costo fiscal manejable. Si bien este tipo de política de gasto anticíclico no impacta notablemente las variables de índole más social (empleo, pobreza, desigualdad), evitan que exista un retroceso de la política social y un deterioro del desarrollo humano. Además, cuando esta política se combina con una reducción a la mitad de la tasa de contribución a la seguridad social del patrono, financiada por medio de transferencias del Gobierno, se promueve el empleo formal y hay un aumento de los ingresos laborales de los trabajadores formales que potencialmente puede aliviar el efecto de los choques adversos en la pobreza, aunque menos que las transferencias analizadas. Asimismo, una medida anticíclica similar, que permita mantener inalterado el gasto real del Gobierno cuando se presenta un choque externo adverso, si bien no compensa los efectos adversos en el empleo y la pobreza, tampoco genera ninguna afectación fiscal adicional significativa ni estruja la inversión, permitiendo también evitar algún retroceso social en términos de las necesidades que el gasto social cubre y que se incrementa la vulnerabilidad de los hogares a futuro.

Conclusiones y recomendaciones de política

Luego de una revisión de los datos históricos, en este capítulo se identificaron los principales choques externos, de términos de intercambio y de recursos externos, que han afectado la economía nicaragüense, así como el mercado laboral y la vulnerabilidad social a lo largo del período 1990-2009. Posteriormente se simuló, de manera individual, cinco choques externos que incluyen una reducción de 50% de los precios de exportaciones, el incremento de 50% del precio mundial de alimentos, una subida de 50% del precio del petróleo y sus derivados, la reducción de 50% de la entrada de capitales y una caída de 50% del flujo de remesas. Luego de un análisis de equilibrio general, utilizando el MACEPES, se encuentra que los choques que tienen un mayor impacto en las variables sociales son los últimos tres.

El incremento del precio del crudo tiene un efecto bastante fuerte sobre el consumo privado, la pobreza, el gasto en prestaciones médicas del seguro social y el gasto del Gobierno en salud y educación. Por otro lado, la reducción de la entrada de capitales afecta, principalmente, las prestaciones médicas del seguro social y la formación bruta de capital fijo y, en menor medida, tiene efectos negativos en pobreza, consumo privado y el gasto del Gobierno en salud y educación. Por último, la caída del flujo de remesas afecta fuertemente el consumo privado, la pobreza y la desigualdad, y en menor medida, el gasto del Gobierno en salud. Cabe mencionar que el choque de remesas es el de mayor relevancia en términos de pobreza, dada la gran importancia que tienen estos recursos externos dentro del ingreso de los hogares nicaragüenses.

Ahora bien, dada la situación de vulnerabilidad de los hogares nicaragüenses frente a los choques de petróleo, menor flujo de capitales y de remesas, se realizaron diversas simulaciones de política para determinar las medidas de acción eficientes que permitan reducir los efectos negativos de estos choques sobre la pobreza y la desigualdad, incurriendo en un costo fiscal manejable y sin afectar mucho la dinámica de la inversión –en un contexto de restricciones financieras externas– para no reducir considerablemente el crecimiento económico futuro. Se simuló individualmente cinco medidas de política económica; a saber, un subsidio al consumo de petróleo y derivados; un subsidio a la utilización del petróleo y sus derivados como insumo; una transferencia a los hogares en condición de pobreza, por cada niño en edad de educación primaria; una transferencia por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza; y un subsidio temporal por individuo no calificado desempleado en condición de pobreza.

Luego de realizar diversas simulaciones se encontró que:

- Los efectos negativos en pobreza y consumo privado de un incremento del precio del petróleo de 50% se pueden contrarrestar de manera sostenible con una transferencia asociada a la educación de US\$ 10 por niño en edad de primaria y en condición de pobreza, o mediante una transferencia de US\$ 67 a ancianos de 65 años o más que no cotizan

para ningún sistema de pensiones ni están pensionados, y que viven en condición de pobreza. El costo fiscal –en términos del déficit emergente– en estos casos ascendería a 0,5 puntos porcentuales del PIB en el caso de la transferencia asociada a la educación, y 0,7 puntos porcentuales del PIB en el caso de la transferencia asociada a los adultos mayores.

- Los efectos negativos en pobreza y consumo privado de la reducción del flujo de capitales de 50% pueden ser contrarrestados de manera sostenible por un monto de transferencias de US\$ 5 por niño pobre en edad de primaria, o una de US\$ 35 por anciano de 65 años o más que no cotice para ningún sistema de pensiones ni esté pensionado, y que viva en condición de pobreza. En estos casos, el costo fiscal sería de 0,8 puntos porcentuales del PIB para el caso de la transferencia asociada a la educación, y 0,9 puntos porcentuales del PIB en el caso de la transferencia asociada a los adultos mayores. Sin embargo, la principal preocupación de una reducción del flujo de capitales es su efecto pernicioso sobre la inversión al limitarse el ahorro, el cual no puede ser contrarrestado por ninguna de las medidas de política analizadas. En este caso, se recomienda mejorar la ejecución del programa de inversión pública, promoviendo la eficiencia, de tal manera que complemente el proceso de inversión privada en estos tiempos recesivos.
- En relación a una caída del flujo de remesas de 50%, evento que no ha sucedido ni siquiera en el marco de la crisis económica mundial actual, las alternativas son muy reducidas, dada la magnitud que representa este choque. Sin embargo, los efectos negativos en pobreza, consumo privado y desigualdad de una contracción de alrededor de 10% del flujo de remesas, que resulta más razonable, pueden ser contrarrestados de manera sostenible por una transferencia de US\$ 5 por niño pobre en edad de asistir a primaria, o una de US\$ 35 por anciano de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado, y que vive en condición de pobreza. En estos casos, el Gobierno incurriría en un costo fiscal de 0,9 puntos porcentuales del PIB en el caso de la transferencia asociada a la educación, y 1,0 puntos porcentuales del PIB en el caso de transferencia asociada a los adultos mayores. Adicionalmente, se recomienda que el Gobierno apoye a

la comunidad emigrante de nicaragüenses y a los receptores de remesas, para evitar caídas fuertes en el flujo de remesas. El apoyo podría consistir en fortalecer las relaciones diplomáticas con los países anfitriones de los remesantes y, por otro lado, eliminar cualquier traba –incluyendo costos de transacción– para transferir las remesas. Por cierto, un sostenido crecimiento económico podría generar, eventualmente, los recursos que actualmente generan las remesas; por lo tanto, las políticas de protección social mencionadas en este documento deberían estar acompañadas de políticas promotoras del crecimiento económico.

- Las transferencias del Gobierno a los hogares, en todos los casos, deben ser aplicadas de manera temporal, mientras dure el choque externo, para no estrujar demasiado la formación bruta de capital fijo, y aprovechar que la pobreza no aumenta tanto cuando se dejan de entregar las transferencias. Sin embargo, una vez transcurrido el choque externo, se recomienda una eliminación gradual, para que no se observen aumentos bruscos de la pobreza.

Por otro lado, también se simularon diversas políticas anticíclicas de gasto público social, las cuales mantienen invariados el gasto real en prestaciones médicas de parte de la seguridad social o el gasto del Gobierno en educación y salud. Se trata de medidas que apuntarían a que se mantenga la cobertura del gasto social para evitar un retroceso en el desarrollo humano generado por los choques externos. Los resultados de las simulaciones indican que:

- Las medidas anticíclicas relacionadas con la fijación del gasto del seguro social no generan presiones fiscales adicionales, debido a la baja cobertura de la seguridad social. Por lo tanto, se recomienda implementar tales medidas, puesto que evitan el empeoramiento de los indicadores de desarrollo humano, en especial si son acompañadas por una reducción de la tasa de contribución del patrono, la cual impulsa el sector formal de la economía, disminuyendo la vulnerabilidad de los hogares. Cabe mencionar que, si el Gobierno quisiera compensar la caída de la tasa de contribución para mantener el gasto, debe incurrir

en un incremento del déficit de entre 0,8 y 0,9 puntos porcentuales del PIB.

- Finalmente, la política de fijación del gasto del Gobierno en salud y educación, al igual que la política anterior, es factible desde el punto de vista de las finanzas públicas y, a pesar de su bajo efecto en las variables macroeconómicas porque desplaza otros gastos del Gobierno, es de mucha utilidad para la sociedad en general, ya que evita el deterioro del proceso de desarrollo humano.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2007). “Nicaragua. Evaluación de la pobreza. Informe principal”. Informe N.º 39736-NI. *Documentos de Base* Vol. II. Dirección de Centroamérica, Sector Económico y de Reducción de la Pobreza Región de América Latina y el Caribe / BM.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escoto (2009). “Mujeres y política de apertura en Nicaragua 1990-2007: reinserción laboral provechosa por esfuerzo propio, amenazada”. Informe PNUD-AGEM. Managua, Nicaragua. Mimeo.
- Gámez, O., E. Cerpas, L. Sequeira, O. Zeledón y L. Pérez (2010). “Nicaragua”. Informe final de investigación elaborado para el proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York. Mimeo.
- Ganuzza, E., S. Morley y R. Vos (Eds.) (2004). “¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90”. Bogotá: PNUD / AlfaOmega.
- INIDE – Instituto Nacional de Información del Desarrollo (2007). *Encuesta nacional de hogares sobre medición del nivel de vida 2005*.
- (s/f). *Encuestas de empleo 2000, 2003, 2005 y 2007*.

- IPEA (2000). *Magnitud y determinantes de la pobreza en Nicaragua*. Managua.
- Pérez, L. (2009). “Construcción de una matriz de contabilidad social para Nicaragua, 2005”. Mimeo.
- UNCTAD (1987). *International monetary and financial issues for developing countries*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Sobre los autores

Coordinadores y autores de capítulos generales y capítulo de Costa Rica

- Marco V. Sánchez, oficial de Asuntos Económicos de la División de Políticas y Análisis del Desarrollo de ONU / DAES.
- Pablo Sauma, profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

Coautor del capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones”

- Martín Cicowiez, docente de la Universidad Nacional de La Plata e investigador del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la misma universidad.

Capítulo de Bolivia

- Gustavo Canavire-Bacarreza, consultor.
- Mirna Mariscal, funcionaria de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

Capítulo de Colombia

- Jairo Núñez, consultor.
- Néstor González, profesional especializado de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Capítulo de Ecuador

- Sebastián Burgos, funcionario del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).
- Juan Ponce, subdirector Académico de FLACSO, Sede Ecuador.
- José Antonio Sánchez, profesor investigador de FLACSO, Sede Ecuador.

Capítulo de Guatemala

- Maynor Cabrera, investigador del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- Manuel Delgado, investigador de ICEFI.
- Vivian Guzmán, investigadora de ICEFI.
- Luis Velásquez, funcionario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).
- José Luis Rodríguez, funcionario de SEGEPLAN.

Capítulo de México

- Marco Antonio del Río, director de Estrategias para el Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Diana Manuel, asesora de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de SEDESOL.
- Israel Islas, subdirector de Proyectos Especiales de SEDESOL.

Capítulo de Nicaragua

- Oscar Gámez Salmerón, funcionario del Banco Central de Nicaragua (BCN).
- Erick Cerpas Castillo, funcionario del Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC).

- Luz Elena Sequeira G., funcionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).
- Octavio Zeledón Medina, funcionario del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).
- Leonel Pérez Láinez, especialista en investigación económica y estadísticas, Informe de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nicaragua.