

NICARAGUA: EL DESAFIO DE LA RECONSTRUCCION

Introducción.

A finales de 1980 una Misión del Banco Mundial estuvo en Nicaragua para evaluar el impacto de la guerra civil sobre la economía, así como para conocer las transformaciones institucionales y económicas que habían tenido lugar desde el triunfo de la Revolución Sandinista. La misión elaboró un Memorandum Económico en el cual se caracteriza la estructura económica de la posguerra civil, y analiza las perspectivas a corto y mediano plazo, así como los patrones de crecimiento económico que alternativamente podría tomar la economía nicaragüense. Finalmente el Memorandum propone una serie de medidas de política económica en los campos de la orientación y crecimiento de la inversión pública y privada, la eficiencia de las empresas nacionalizadas y áreas específicas del sector agropecuario.

Un estudio de éste tipo es sumamente valioso para la comprensión de una sociedad que, como la nicaragüense, inicia un proceso de reconstrucción partiendo de una economía devastada, y que se caracterizó hasta hace unos pocos años por la fuerte concentración de la propiedad, y una injusta distribución del ingreso. Muy valiosa sobre todo para un país como El Salvador, cuyas características sociales, económicas y políticas tienen mucho de similitud a las de Nicaragua somocista, y que tarde ó temprano ha de iniciar un proceso de reconstrucción de su economía y sociedad.

Además, facilita una comprensión más objetiva del proceso revolucionario nicaragüense, sin dejar de lado que a Nicaragua aún la atan fuertes lazos, económicos y/o políticos con el capitalismo mundial, y que por ésta razón, las medidas que adopte dentro de su programa de reconstrucción incuestionablemente habrán de afectar económicamente al resto de países del área. Por ejemplo, según proyecciones del Memorandum económico del Banco Mundial, Nicaragua espera importar un promedio de US\$1,160.2 millones en 1983, US\$1,383.4 en 1985, y US\$2,680.9 en 1990, de cuyas cifras totales un porcentaje muy significativo podrá corresponder a los intercambios centroamericanos, y también salvadoreños por supuesto.

Por éstas últimas razones es importante dar a conocer, aunque sea resumidamente, tal Memorandum Económico

de la Misión del Banco Mundial. Este trabajo persigue precisamente eso, en espera que sea de utilidad para el conocimiento de la economía nicaragüense.

Los primeros pasos de la reconstrucción.

La lucha que condujo al derrocamiento del régimen de Somoza en julio de 1979 fue extremadamente costosa para Nicaragua, pues quedó seriamente dañada su capacidad productiva y sufrió serias pérdidas financieras. La masiva fuga de capital y, más tarde, la caída de las exportaciones condujo a una severa contracción en el intercambio comercial. La destrucción de fábricas e inventarios, así como la pérdida de personal capacitado en la dirección gerencial, ocasionó una contracción en la actividad industrial. La producción agrícola, aunque no tan afectada como la industrial, sufrió una aguda declinación en la producción de algodón y granos básicos; por otro lado, la matanza y contrabando de ganado de carne redujeron el hato del país, y es de prever una débil oferta de carne para el futuro. La severa contracción de la economía nicaragüense se puso de manifiesto al constatar que el ingreso nacional durante 1979-1980 no llegó a sobrepasar los dos mil millones de dólares.

Al término de la guerra civil, el Estado procedió inmediatamente a establecer el orden e iniciar un proceso de reparación de los daños heredados, especialmente en las ciudades. La maquinaria estatal fue objeto de una extensa reorganización, se crearon nuevos organismos e instituciones, y se reajustó completamente todo el aparato administrativo y las instituciones autónomas. Se nacionalizó toda la banca comercial y compañías aseguradoras, así como nacieron nuevos ministerios que habrían de controlar el comercio interno y externo. Asimismo en el área de seguridad social el Estado extendió con rapidez la cobertura y alcance de sus programas, especialmente los de salud y educación. En éste último campo, el gobierno cerró por seis meses las escuelas, para dar paso a una campaña de alfabetización nacional en la que los estudiantes fungían como alfabetizadores, logrando que 400,000 niños y adultos aprendiesen a leer.

En el área de la economía el Estado respaldó un régimen de Economía mixta,

en el cual estaría fuertemente involucrado y a la vez regularía de cerca el proceso económico. Por ejemplo su rol dentro de la estructura de propiedad de establecimientos productivos ha cambiado fundamentalmente a raíz de la confiscación de las empresas agrícolas, pecuarias, industriales y de servicios que pertenecieron a la familia Somoza y sus allegados. Así, para 1980, el valor agregado producido por las empresas estatales representó la quinta parte del PNB agrícola, la sexta parte del industrial, las tres cuartas partes de la construcción, la totalidad del minero, y el 25% del comercio; en suma, el 37% del PNB de 1980 fue producido por empresas estatizadas.

La situación de la economía.

Las evaluaciones hechas por la Misión del Banco Mundial (BM) indican que los efectos negativos de la guerra civil habrán de sentirse por mucho tiempo más, al grado que posiblemente los niveles de ingreso per cápita de 1977 serán obtenidos, en el mejor de los casos, hasta finales de la década de los ochenta. La deuda externa total posee en la actualidad grandes proporciones y continua aumentando con mucha rapidez, y en el futuro su servicio absorberá más de un quinto de los ingresos por exportaciones, a menos que se logre renegociar los préstamos u obtener mejores condiciones para ellos. Si a esto se añade que las importaciones de petróleo durante la década serán cubiertas con un 25% o 33% de los ingresos provenientes de las exportaciones, el crecimiento económico del país continuará estancado, en parte debido al intercambio comercial con el exterior.

Los altos precios de los productos de exportación durante 1980 no fueron suficientes para evitar la caída en los ingresos por exportación de ese año, derivados de la baja producción agrícola e industrial. Por el lado de la cuenta de importaciones ésta casi se ha visto colmada por las importaciones de alimentos, las cuales casi se han cuadruplicado, y los incrementos en el precio del petróleo.

El gobierno ha tratado de contrarrestar la crisis por medio de una política de expansión económica, intentando mejorar los niveles de consumo real y reducir el desempleo, la cual se ha traducido en:

i. Expansión del crédito: Este creció en cerca del 50% durante 1980 y se destinó fundamentalmente hacia instituciones gubernamentales, y establecimientos agropecuarios.

ii. Aumento del gasto público: Este ha crecido a un ritmo mayor que los ingresos, de allí el fuerte déficit fiscal existente en la actualidad, cuyo total lo estimó el Banco Mundial cercano a la sexta parte del PTB.

iii. Aumento de las importaciones: Permitida fundamentalmente por una cuantiosa ayuda externa y por la pérdida de reservas internacionales, lo cual ha hecho posible compensar las presiones inflacionarias derivadas del incremento en el gasto público. Solamente las importaciones provenientes de los países del Mercado Común Centroamericano se han duplicado, y en 1980 el déficit con el área fue de US\$225.0 millones, mientras que el déficit total fue de US\$460.0 millones.

No obstante, tal política permitió recuperar la producción agrícola en la cosecha 1980/1981, y el área sembrada de los mayores cultivos, a excepción del algodón y el maíz, llegó a sobrepasar los niveles de pre-guerra (promedio de 1976/77 - 1978/79). La producción industrial no pudo alcanzar los objetivos planeados, y su rendimiento en la exportación de manufacturas llegó en términos reales al 62% del nivel de 1978.

Las propuestas de la Misión del Banco Mundial.

Dada la fuerte contracción económica, el Banco Mundial ha sugerido dar la más alta prioridad al desarrollo de la agricultura, especialmente la de exportación y las agroindustrias; en realidad ésta propuesta sólo refuerza el énfasis que el gobierno ha puesto en tales sectores, tanto a nivel privado como público. Asimismo, el sector minero debe recibir una buena dosis de atención por su elevada capacidad de generar excedente, especialmente a través del comercio internacional.

Por lo demás, las recomendaciones parten del reconocimiento de que la contracción del sector manufacturero persiste, y que por el lado de la demanda ésta aún es débil al interior del sistema, mientras que las importaciones de manufacturas nicaragüenses por el resto de países centroamericanos se ve obstaculizada tanto por el deterioro de sus respectivas economías, como por los disturbios políticos. Visto por el lado de la oferta, el sector manufacturero nicaragüense todavía sufre por los daños causados a su infraestructura, y su situación se agrava por las dificultades financieras y la vacilación de los empresarios por aumentar la producción.

Un área que mereció especial atención por los técnicos del Banco Mundial fue la agropecuaria, reconociendo que en ella el Gobierno Sandinista ha obtenido

significativos logros al aumentar los niveles de producción y productividad, para la cual recomendaron lo siguiente:

a) Relación entre precios máximos y ganancias agrícolas: Si los precios de las cosechas de algunos productos se ajustasen a los niveles de precios internacionales se podría alentar significativamente la producción, tal como sucedió con el cultivo del arroz, cuando un incremento en su precio propició una buena respuesta en la oferta. Los planificadores nicaragüenses saben perfectamente de la dificultad que existe al tratar de maximizar la producción agrícola, a través del estímulo del precio, partiendo de los objetivos de mejorar los niveles de consumo de alimentos de las capas urbanas y de los desposeídos de tierra, sin embargo el aliciente del precio no sólo puede ayudar a lograr esas metas, sino que, más aún, sería posible alcanzar las metas de niveles de comercialización esperadas, estructura de la producción, sistema de mercadeo, eficiencia y bienestar. Asimismo, se pudiera establecer un sistema de subsidios relacionados con el ingreso, y los gastos en alimentación dirigidos a grupos específicos de la población.

(b) La eficiencia económica de las fincas estatales: Inmediatamente después de la Revolución cerca de un quinto de la tierra cultivable del país fue expropiada, y el gobierno organizó los establecimientos como empresas estatales, administradas como eficientes unidades productoras de beneficios a partir del criterio de que deberían ser autofinanciables. La Misión del Banco Mundial elogió estas medidas, señalando además que tal eficiencia económica debe asegurarse.

(c) El rol futuro de la empresa privada: El programa inicial de reforma agraria del gobierno, así como las invasiones de tierras que se produjeron, generaron expectativas negativas entre los empresarios privados, quienes percibieron tales medidas como pertenecientes a la fase preliminar de un programa que perseguía una drástica transformación en las estructuras vigentes de propiedad. Los técnicos del Banco Mundial consideran que la reforma agraria iniciada por el Gobierno Sandinista es una medida correcta en pos de una justa tenencia de la tierra, no obstante sugieren una administración "sistemática" que conduzca a la reducción de la incertidumbre de los empresarios.

Además de las anteriores recomendaciones sobre el sector agropecuario el Memorandum Económico del Banco Mundial tomó en cuenta problemas como la utilización de recursos y las perspectivas de producción de algodón, carne y leche. En materia de recursos señala la necesidad de que el control estatal, directo o indirecto, sobre los recursos forestales y las tierras subutilizadas de la costa atlántica sea racional y planificado a largo plazo. Asimismo, indica que uno de los problemas más importantes a resolver en Nicaragua es el

que se origina en la demanda estacional de mano de obra que ocurre por la coincidencia en el levantamiento de la mayoría de las cosechas del país; éste problema se ha agravado recientemente por la reducción en la oferta de mano de obra para las cosechas, debido fundamentalmente por las mayores oportunidades de trabajo para el campesino, así como la interrupción de la corriente migratoria que se originaba en El Salvador y Honduras. A fin de aliviar éste problema se hará más necesario que los nicaragüenses mecanicen el cultivo del algodón y apliquen técnicas de irrigación para el arroz. A largo plazo deberá ajustarse la población a un adecuado uso de su fuerza de trabajo, concluye el Memorandum.

Para el Banco Mundial la etapa de emergencia de post-guerra, que buscaba reestablecer la producción en las empresas recién nacionalizadas, es cosa del pasado, señalando que ahora la prioridad debe darse a la eficiencia y generación de excedentes. A fin de lograrlo, consideran que es necesario mejorar la administración pública y aplicar en ella mejores técnicas contables. Esa además esencial el desarrollo de una estrategia a mediano plazo que asigne prioridades dentro de la producción, la acumulación de capital, y los papeles del Estado y los empresarios, y finalmente a las áreas específicas que cada cual asignará prioridad. Asimismo, se considera indispensable que el Estado formule una política a largo plazo clara, con responsabilidades bien delimitadas para los sectores público y privado, puesto que así se reduciría la incertidumbre prevalente aún en el sector empresarial; éste último responde muy bien a un sistema coherente y estable de políticas e incentivos económicos, y puede aumentar verdaderamente la inversión privada.

En base a todo lo anterior, el Banco Mundial propone las siguientes medidas de política económica:

i. El gobierno debe revisar tan pronto como sea posible su política de expansión del gasto adoptado durante el período de recuperación económica. La expansión monetaria no logrará elevar los niveles anteriores de consumo, y si se desea evitar las crisis financieras recurrentes habrá que exigir la austeridad en el sector público, y confiar menos en impredecibles flujos de ayuda externa. En suma, lo que se requiere es una política de austeridad en el consumo, con objetivos precios y con prioridades claramente delimitadas.

ii. La inversión privada y pública deberá orientarse hacia proyectos que aumenten el intercambio con el exterior, y que posean altas y veloces tasas de retorno; para ello sería necesaria una drástica reducción en gastos administrativos, y escoger cuidadosamente programas sociales urgentes que necesiten expandirse.

iii. Elevar la inversión privada a niveles que representen al menos el diez por ciento del PNB.

iv. Diseño e implementación de una política de promoción de las exportaciones, que parta no sólo de prácticas promocionales, sino que también adopte políticas que reduzcan los prejuicios en contra de las exportaciones.

v. Finalmente, se propone la obtención de fuertes sumas de financiamiento externo, obtenido especialmente bajo términos de negociación favorables a Nicaragua, ésto no excluiría la posibilidad de que pueda superar el déficit en la cuenta corriente de capitales. Hasta ahora el gobierno nicaragüense se ha librado del peso inmediato que representa su deuda pública externa mediante su renegociación. El Banco Mundial propone dos momentos de crecimiento económico relacionadas con la credibilidad financiera del país. La primera consiste en obtener asistencia externa bajo condiciones muy favorables, cuando Nicaragua todavía sea vulnerable económicamente. La segunda, obtener créditos en condiciones normales del mercado, ya cuando esté plenamente restablecida su credibilidad financiera internacional por las políticas internas de restricción a las importaciones, incremento de las exportaciones, niveles normales de productividad y restablecimiento de los stocks, si es que éstas fueran exitosas y ayudaran a restablecer las rápidas tasas de crecimiento económico del pasado.

Las respuestas del Gobierno Sandinista.

Durante la discusión del Memorandum Económico entre la Misión del Ban-

co Mundial y el Gobierno Sandinista, éste expresó su acuerdo general con las conclusiones propuestas, al mismo tiempo que destacaron la importancia que dan a las mismas dentro de sus prácticas de política económica. En consecuencia, el gobierno preparó un número de reformas y medidas políticas que fueron puestas en marcha a partir de la segunda mitad de 1981, entre ellas:

i. Una reforma fiscal integral concebida dentro del marco de una economía mixta, y que modificaría sustancialmente el proceso de recolección de impuestos, impediría la evasión de los mismos y establecería un sistema de incentivos para fomentar la producción y la exportación. Asimismo serían limitados los gastos fiscales, al grado que el presupuesto público de 1981 sería recortado su crecimiento hasta en un 10% en términos nominales. También ésta reforma consideraría un ambicioso programa de auditoría que cubriría al gobierno central y las empresas públicas.

ii. Elaborar una legislación que fomente la inversión extranjera y nacional. Un paso positivo han sido los diálogos entre los sectores público y privado, lo cual en el futuro podría reestablecer la confianza del inversionista privado.

iii. Fortalecimiento del sistema financiero mediante la recapitalización de la banca comercial nacionalizada. La política monetaria será ajustada con controles sobre la distribución de créditos directos, particularmente los destinados al sector público.

iv. La reforma agraria, que vendría a regular la expropiación de tierras no utilizadas por los grandes latifundios, y su traspaso a los campesinos. Asimismo, el Estado ha expresado inequívocamente su determinación de poner fin a las invasiones de tierras.

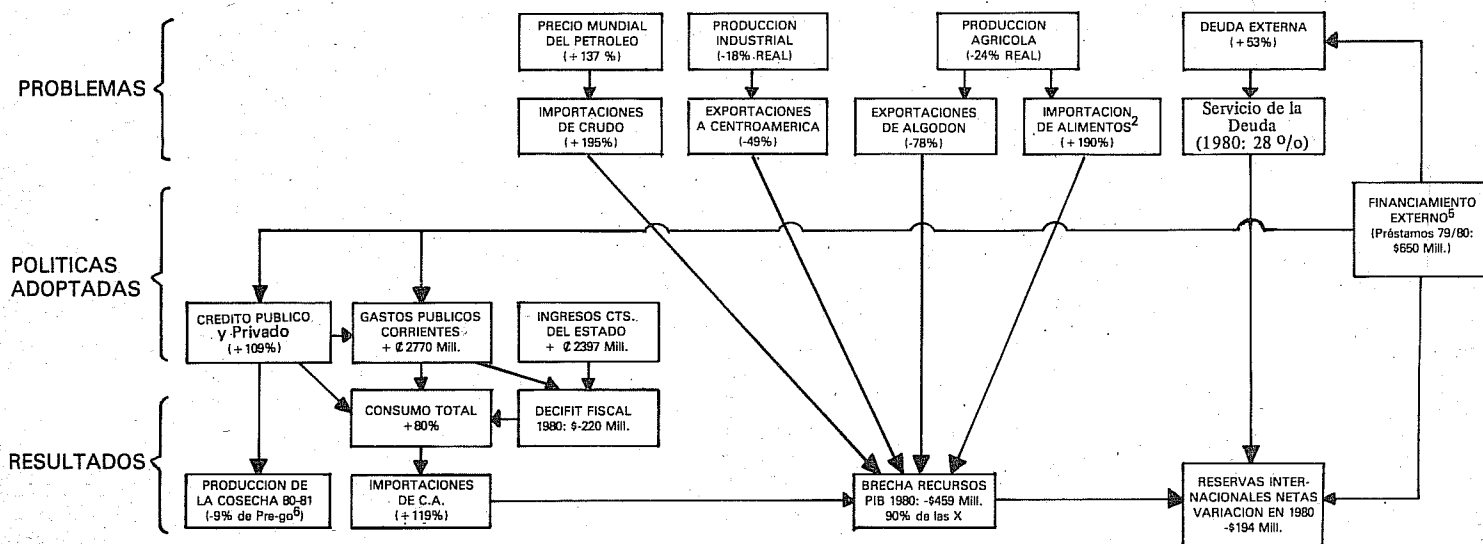
v. Regulaciones sobre la demanda a partir de mayores impuestos al consumo, desde el 30% al 100%, y la reducción de los gastos fiscales corrientes (solamente los subsidios fiscales fueron reducidos en un 10%). También el gobierno regularía ampliamente el mercado paralelo de divisas.

vi. El derecho a la huelga fue suspendido temporalmente, y se penalizó la invasión de tierras y empresas.

En conclusión, es notorio el interés por parte del Gobierno Sandinista porque la reconstrucción de Nicaragua sea obra de todos los sectores, sin excepción de ningún tipo. La adopción de políticas recomendadas por un organismo internacional que, como el Banco Mundial, se orienta por fundamentos doctrinarios bastante diferentes, si no opuestos, a los principios del modelo de economía mixta propugnado por los sandinistas, es ya un fuerte indicio de la disposición de éstos a que la empresa privada juegue un rol significativo en la economía, así como una muestra de flexibilidad ideológica. Es de esperar que gobierno y empresarios nicaragüenses limen sus diferencias y que, mediante el diálogo y esfuerzos conjuntos, alcancen las metas de la reconstrucción, y fomenten el bienestar del pueblo.

(Resp. Enrique García Dubón, Economista)

NICARAGUA: PRINCIPALES PROBLEMAS ECONOMICOS SURGIDOS EN EL PERIODO POST-REVOLUCIONARIO
POLITICAS ADOPTADAS Y DESEQUILIBRIOS RESULTANTES
(CAMBIOS PORCENTUALES 1978/1980^{1/})



- 1/. A menos que se indique los o/o en paréntesis se refieren a cambios en los valores nominales de 1980 en relación a los de 1978. Hay que destacar que la inflación fue fuerte en el período (Precios al consumidor subieron 100 o/o).
- 2/. Aproximadamente 1/3 de las importaciones de alimentos provienen de C.A.
- 3/. El servicio de la deuda en la primera mitad de la década alcanzó el 12 o/o de las exportaciones
- 4/. Cifras se refieren al desembolso total de préstamos, líneas de créditos y donaciones durante Julio/79- Dic/80.
- 5/. La mayor parte de la expansión crediticia se destinó al Estado y sus empresas.