

I. Breves notas sobre las Características de la Economía Nicaragüense

El desarrollo económico en Nicaragua, al igual que en el resto de los países de América Central, se organizó en torno a un modelo de agroexportación durante el siglo XX.

La estructura monoprodutora, que caracterizó a los países centroamericanos los hizo muy vulnerables a los shocks externos.

La depresión de 1929 tuvo repercusiones serias sobre la economía nicaragüense. La caída del valor de las exportaciones afectó al sector público debido a la reducción de los ingresos por impuestos a la exportación. El surgimiento de una crisis fiscal, obligó al Gobierno a desarrollar estrategias de apoyo dirigido al sector exportador dominante en ese entonces que era el café, y a introducir políticas de diversificación de la producción agrícola de exportación. El desarrollo de dichas políticas puso en desventaja al sector productor de bienes de consumo doméstico.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las economías centroamericanas presentaban características que son clásicas del subdesarrollo. En el caso de Nicaragua, la mayor parte de los ingresos de divisas provenían de las exportaciones de muy pocos productos. Las reservas internacionales, que habían logrado acumularse en esos años, no pudieron ser utilizadas en la importación de maquinaria para desarrollar nuevas actividades industriales. La producción para el mercado interno en la agricultura y la industria era muy atrasada debido a la inadecuada infraestructura existente. El sistema financiero seguía siendo débil, la estructura administrativa del Estado operaba con deficiencias y la demanda efectiva era relativamente baja. El sistema impositivo era altamente regresivo, dependiente de los ingresos provenientes de impuestos a las importaciones. El sistema político era hostil hacia la modernización del capitalismo.

En Nicaragua, el café y el algodón eran los dos productos en que el Estado centraba sus esfuerzos para estimular la producción. Para ello se hizo uso de instrumentos con claras preferencias hacia los productores por medio del precio neto que éstos percibían.

El deterioro de los términos de intercambio que experimentaron las economías centroamericanas a fines de los años 50, implicó la aparición de problemas de balanza de pagos. Ello se constituyó en un factor determinante para desarrollar un cambio en la estrategia económica impulsándose la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La conformación del Mercado Común Centroamericano a comienzos de los años 60 y los efectos de la Alianza para el Progreso (1961), incrementó los flujos de recursos externos en cada país en la región, siendo Nicaragua uno de los más favorecidos ¹.

Ello permitió dar un salto significativo en el comportamiento del PIB de Nicaragua, el que experimentó un crecimiento medio anual del 6,9% en la década de los 60's. En este período, mientras el capital nacional continuaba concentrándose en la producción de los productos tradicionales, la inversión directa externa lo hacía en el sector manufacturero. Durante el período 1962-69 el 37% de las necesidades financieras en la industria nicaragüense provino del exterior². El crecimiento del sector industrial durante

¹ Bulmer Thomas (1987) *The political economy of C.A. since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press.

² Bulmer Thomas.

esta década fue realmente espectacular para alcanzar un 11,1% promedio anual, triplicándose el valor bruto de producción de este sector.

El desarrollo industrial basado en la inversión extranjera, excluyó a un amplio sector de productores artesanales. Adicionalmente, la introducción de tecnologías intensivas en el uso de capital tuvo como consecuencia que la generación de nuevos empleos en el sector industrial no compensara el ritmo de crecimiento de la demanda de empleos en ese mismo sector.

La vulnerabilidad de la economía nicaragüense originada en la dependencia de sus ingresos de divisas en las exportaciones de un grupo reducido de productos agrícolas y de las importaciones, dio origen a crisis económicas periódicas. Estas fueron reflejo de los choques externos, los que combinados con una política económica relativamente pasiva, tuvieron impactos sobre las cuentas fiscales y de balanza de pagos.

Aunque la inflación no fue un problema serio durante la primera mitad del presente siglo, comenzó a tener cierta relevancia en la década del 70. Este fenómeno estuvo estrechamente asociado al impacto de diversos factores externos. Entre ellos destacan la crisis del petróleo en 1973-74 y el terremoto de 1972 que destruyó la ciudad capital. En 1972 la inflación alcanzó 20,12% y 23,3% en 1973, de una inflación promedio anual del 2% en los 12 años precedentes.

La estructura fiscal de ingresos era fuertemente dependiente de los impuestos y tarifas sobre el comercio internacional. La reducción de éstos a raíz del Mercado Común Centroamericano, tuvo como consecuencia inmediata una caída de los ingresos fiscales. La estructura política del país hizo difícil reemplazar estos ingresos por impuestos basados en actividades económicas internas, lo que en definitiva se expresó en fuertes restricciones de gastos públicos. El gasto público per cápita registró a fines de los años 70 un descenso significativo en salud y fué levemente superior en los gastos de educación. La reducción o estancamiento de los gastos sociales fué, por el contrario, contrarrestado por una mayor asignación para gastos militares y gastos de capital, principalmente obras de construcción.

II. Aspectos Macroeconómicos de los Años 80's

En 1979 en Nicaragua se inicia un nuevo proceso político que de alguna manera explica, el comportamiento de su economía durante este período.

La inflación, que era un fenómeno nuevo para Nicaragua, presentó en esta nueva década los niveles más altos en su historia. La elevada apertura de la economía explica que los factores externos tuvieran un importante impacto en el comportamiento de la inflación. Por otra parte, el manejo de las políticas económicas y los factores de incertidumbre, fueron factores adicionales de alta incidencia en el desarrollo de la inflación, especialmente a través de la creación de expectativas inflacionarias.

El ascenso del proceso inflacionario durante este período fue especialmente preocupante por su asociación a un descenso cada vez más pronunciado en el crecimiento económico a partir del año 1983.

La reducción acumulada del PIB durante la década del 80 fue del 13 %, con una disminución del ingreso per capita de 37,6%.

De igual manera, los avances logrados en el campo social durante los primeros años de la década de los '80, iniciaron a partir de 1985, un proceso de estancamiento y descenso en algunos casos, como lo reflejan los indicadores seleccionados que se presentan en la Tabla 1.

1. La Inflación

El comportamiento de la inflación a lo largo de la década del 80 presentó períodos bien diferenciados como lo reflejan los datos presentados en la Tabla 2.

En 1979 se presentó un primer brote inflacionario claramente vinculado a la inestabilidad política y económica asociada a la guerra. Desde 1980 y hasta 1985 el sistema económico presentó rasgos de relativa estabilidad. A partir de mediados de 1982, la inflación comenzó a presentar una leve tendencia ascendente. La que se fue haciendo más pronunciada en los años siguientes a 1985, cuando se introdujeron los primeros cambios en la política económica de cierta liberalización de precios. El período transcurrido desde 1987 a 1990, se caracterizó por la persistencia de elevados niveles inflacionarios (40% promedio mensual).

La aplicación de programas de estabilización a partir de 1985, permitieron alcanzar hacia fines de la década un cierto ordenamiento de los precios relativos.

A continuación se presentan comentarios respecto a la inflación en los diferentes períodos.

Durante el período 1980-84 la aplicación de políticas expansivas, tanto de orden fiscal y financiero, no tuvieron efectos importantes sobre la estructura de precios internos dado que el país contó con una rápida y masiva ayuda externa. El flujo de recursos externos pasó de US\$ 363 millones en 1979 a US\$ 679 millones en 1980, para ubicarse en torno de los US\$ 800 millones anuales entre 1981 y 1985.

Por otro lado, este período se caracterizó por el intento de introducir un modelo de economía centralmente planificada. La estatización del comercio exterior y la banca fueron las primeras decisiones en ese ámbito. Estas medidas buscaban romper con el esquema anterior de apropiación de

ganancias y convertir estos dos instrumentos en los principales mecanismos de reasignación de los recursos hacia los sectores más necesitados.

La expropiación de los bienes de la familia Somoza puso en manos del Estado aproximadamente el 20% del aparato productivo. Durante los primeros años de la década pasada el Gobierno realizó una importante reforma agraria. Hacia fines de 1988 la estructura de la tenencia de la tierra había cambiado considerablemente. Se redujo el peso de la propiedad privada con más de 500 mzs. del 36,2% en 1978 al 7,1% en 1988, las cuales en su mayor parte pasaron a conformar empresas del Area Propiedad del Pueblo (APP) o cooperativas, llagando estas últimas a tener un peso del 13,5%. El control de la comercialización de los bienes básicos de consumo y una política de importaciones masivas, principalmente de bienes de consumo, son algunos de los elementos que podrían explicar el comportamiento estable del sistema de precios en los primeros años de la década de los '80. Sin embargo, el sistema enfrentaba una contradicción seria al incluir un amplio sector privado, que era permeable a la racionalidad económica sugerido por el sistema de precios.

Debido al impacto negativo que las políticas económicas tuvieron sobre la producción, desde 1982 se introdujeron algunos cambios limitados en el sistema de precios. En cierta medida, los incrementos de precios internos autorizados por el Gobierno desde 1982 fueron la consecuencia de modestos movimientos en la tasa de cambio por la vía de establecer impuestos a la compra de divisas para importación. Estas medidas buscaban reducir las pérdidas cambiarias que originaba la aplicación de tipos de cambio diferenciados para las exportaciones e importaciones. Dichas pérdidas cambiarias se constituyeron en un fuerte factor de expansión monetaria.

La caída de la producción a partir de 1984 (Tabla 3), las menores importaciones debido al surgimiento de la crisis de Balanza de Pagos por el elevado endeudamiento, la reducción de los precios internacionales de los principales productos de exportación, combinado con políticas de control en la distribución de los principales bienes de consumo, originó el desarrollo de mercados negros de bienes y de divisas, los que impactaron cada vez con mayor intensidad en el comportamiento de la inflación.

Adicionalmente, durante este período la economía nicaraguense sufrió los efectos de varios choques externos. Entre ellos cabe mencionar la segunda crisis de precios del petróleo de 1979, la crisis financiera y de tasas de interés de 1982, el creciente enfrentamiento militar con fuerzas irregulares y el bloqueo financiero y comercial impuesto por EEUU.

Simultáneamente con la introducción de ambiciosos programas sociales, el Gobierno desarrolló un amplio plan de inversiones. En la tabla 4.A se puede observar que en 1981 el monto total de inversiones a precios de 1980 llegaron a representar el 24% del PIB, manteniéndose en torno del 22% anual en los siguientes años hasta 1987. Estas inversiones carecieron a menudo de coherencia en términos de racionalidad económica, particularmente los proyectos agroindustriales. La mayor parte de estos proyectos de inversión no entraron en operación durante la década pasada. Por otra parte, dicha política inversionista tuvo claros efectos negativos sobre el balance macroeconómico. Todos estos elementos conformaron una constelación de desequilibrios internos y externos con consecuencias negativas para el proceso económico. Una de las consecuencias más graves fué la creación de enormes presiones inflacionarias. La contención de estas presiones, por la vía del control de precios, se fué haciendo cada vez más difícil. Finalmente, la situación se hizo insostenible hacia 1985, dando origen al primer programa de estabilización que trataba de atacar los problemas básicos de la economía.

Primer programa de liberalización económica de 1985

La intensificación de la guerra y los cuantiosos recursos que demandaba el aparato de defensa, provocó una redefinición explícita por parte del gobierno, sobre la necesidad de revisar las prioridades en función de los recursos disponibles.

El paquete económico de 1985 incorporó la primera devaluación del tipo de cambio oficial, manteniéndose diferenciales cambiarios para el comercio exterior. Sin embargo, se hizo algún esfuerzo para simplificar el complejo sistema de tasas múltiples de cambios que se había desarrollado en el período anterior.

Se tomaron decisiones que limitaban la expansión de crédito incluyendo una política que aumentaba las tasas de interés nominales. Sin embargo, éstas continuaron siendo negativas en términos reales, incluyendo un elevado subsidio implícito. Se decretó la liberalización de los precios al productor de algunos granos básicos y de la comercialización de los mismos. Se estableció una ley de regulación de los salarios dando paso a la indexación parcial de los mismos. Se eliminaron los pagos en especie que habían sido introducidos para compensar la pérdida del poder adquisitivo del salario real a partir de 1982.

Las medidas adoptadas en 1985 tuvieron como consecuencia el incremento de la inflación, lo que fue agravado por las consecuencias del embargo comercial impuesto por la Administración de los EEUU ese mismo año. La inflación acumulada en 1985 fue 334,3% (9,3% mensual).

El recrudecimiento de la guerra continuó presionando sobre el sector fiscal y tuvo efectos negativos crecientes sobre el aparato productivo. El descenso de la producción del sector agropecuario, que aportaba a una cuarta parte del PIB, en el período 1980-1988 fue del 14%. (tabla 3).

Las primeras medidas económicas de liberalización adoptadas en 1985 fueron complementadas con otras a lo largo de los años 1986 y 1987. Estas políticas focalizaron su atención en reordenar e introducir una mayor disciplina en el presupuesto público, dado que éste se había convertido en una importante fuente de presión inflacionaria. En 1985 el déficit del Gobierno Central representaba el 25% del PIB.

En el ámbito financiero en 1986 se incluyó una nueva devaluación del Córdoba. Se unificaron las tasas cambiarias para todas las operaciones de comercio exterior, con excepción del petróleo cuyas importaciones continuaron efectuándose a una tasa preferencial.

En 1987, debido al incremento de la brecha externa, se introdujeron nuevos impuestos (tasa de estabilización monetaria) a la utilización de divisas para la importación. Estas diferenciaban los productos de acuerdo a prioridades productivas, determinadas administrativamente. De esta manera, se introdujo el sistema de cambios múltiples.

La política de liberalización del comercio interior se completó en 1987 cuando se levantaron todas las restricciones para la circulación interna de granos básicos por parte de los productores y comerciantes privados y se amplió la gama de productos cuyos precios no serían controlados.

La política salarial hasta ese momento estaba regida por el Sistema Nacional de la Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), rompía claramente toda relación entre salario y productividad. Esto

afectaba la productividad y la disciplina laboral, provocando una fuerte emigración de profesionales y trabajadores calificados. En los años 1986 y 1987 hubo un mayor dinamismo en la política salarial, buscando compensar la pérdida de poder adquisitivo que originaba la elevada inflación.

A pesar de los esfuerzos por contener ese deterioro, los salarios en términos reales continuaron descendiendo. El salario promedio real de la economía en 1987, llegó a representar el 8.3 % del prevaeciente en 1980 (sin contabilizar el valor del salario no monetario).

Las políticas de mayor liberalización en el manejo económico introdujeron un nuevo nivel de precios en la economía nacional. Sin embargo, durante todo el período persistieron los desequilibrios básicos de la economía, expresados en enormes déficits comerciales, fiscales y financieros.

Programa de Ajuste de 1988

A fines de 1987 la economía presentaba señales alarmantes de descontrol del fenómeno inflacionario. La inflación promedio de ese año ascendió a 912% y el acumulado anual a 1.347% (25% promedio mensual). A esto se agregaban una importante crisis energética, una nueva caída del PIB, aumento del déficit comercial y un nivel significativamente menor de apoyo financiero externo. Esta situación dio origen a un cambio radical en la orientación de la política económica del Gobierno. Un nuevo plan de estabilización y liberalización fue introducido en el mes de febrero de 1988.

Este nuevo paquete de medidas económicas incluyó una reforma monetaria que sustituyó el Córdoba por un nuevo Córdoba, eliminándose 3 ceros. Se unificaron las tasas de cambio múltiples en sólo una tasa de cambio oficial. El Córdoba fue devaluado, pasando de 0.07 Córdobas nuevos por dólar a 10 Córdobas nuevos por dólar, con una devaluación nominal de 14.186%. El establecimiento de un mercado paralelo de compra y venta de divisas al tipo de cambio oficial, suponía ser un mecanismo que contribuyera a disminuir la inflación al influir en la reducción de las brechas cambiarias.

En el ámbito fiscal, la decisión de reducir el aparato administrativo del estado significó la fusión o desaparición de ciertas instituciones públicas del Gobierno Central, lo que implicó una importante reducción del empleo en este sector. Sin embargo, esa reducción no afectó mayormente a las empresas estatales.

El programa de estabilización de 1988 contemplaba el control de algunos precios líderes en la economía, éstos quedaron rápidamente rezagados respecto al resto del sistema de precios, situación que se fue profundizando en los meses siguientes a medida que el proceso inflacionario se aceleraba durante 1988.

Por otra parte, el impacto que tendrían las medidas del programa económico de 1988 de manera directa e inmediata sobre la inflación fueron erróneamente estimadas, lo que llevó nuevamente a una actitud pasiva en el manejo de la política económica durante el primer semestre de ese año. A partir del mes de junio de 1988 se intentó corregir y mejorar la administración del programa.

La política crediticia comenzó a otorgar un rol más importante a las tasas de interés como instrumento de asignación del crédito.

El reconocimiento de los límites a la productividad que imponía el sistema estandarizado de salarios (SNOTS) motivó a promover la liberalización de precios y salarios. En el caso del sector público, la política salarial quedó rezagada con relación al aumento de los precios y para compensar el deterioro -en especial los niveles más bajos de la escala salarial-, se introdujo un subsidio consistente en la entrega de una canasta de bienes básicos.

El programa de 1988 incluía elementos que tenían, al mismo tiempo efectos inflacionarios y recesivos de la actividad económica. Estos fueron magnificados por las consecuencias del huracán Joan, que azotó al país en octubre de 1988 (según CEPAL las pérdidas directas ocasionadas por el huracán fueron contabilizadas en US\$ 840 millones).

De esta manera, se produjo una fuerte aceleración de la inflación (33.603% acumulado en el año), con 62,4% de media mensual, superando el 100% mensual en promedio durante el último trimestre de 1988.

Este es probablemente, el punto culminante de la inflación nicaraguense. El sistema de precios parecía estar reaccionando fundamentalmente en respuesta a expectativas inflacionarias, las cuales estaban asociadas a las periódicas devaluaciones del tipo de cambio oficial.

Pese a que en diciembre de 1988 el programa económico no había logrado resolver el problema de la inflación, se registraron avances en la constitución del sistema de precios relativos. La tasa real de cambio (Tabla 5) registró ganancias en su camino a una tasa de equilibrio y, finalmente, se observaron avances en el ordenamiento del aparato fiscal.

Programa económico de 1989

Ante el agravamiento del proceso inflacionario en 1988 y la fuerte caída experimentada en el PIB (12,4%), el Gobierno instrumentó un nuevo paquete de medidas económicas cuyo objetivo central era alcanzar la estabilización. En general, el promedio de la inflación mensual durante 1989 continuó siendo alto (27,2%). Sin embargo, en ese año comenzó a observarse claramente una tendencia al descenso, como consecuencia de un cierto ordenamiento en los precios relativos originado en la liberalización de precios y en la recuperación de la tasa de cambio real. También se observó una mayor disciplina fiscal.

Si bien la política antiinflacionaria aplicada en 1989 se caracterizó por una mayor coherencia que la de 1988, no estuvo exenta de contradicciones. Uno de los problemas más serios lo constituyó el frente financiero. La política de tasas de interés tuvo un comportamiento errático, retornándose a un sistema de múltiples tasas activas de interés negativas, pero con tasas positivas para los depósitos a plazo y ahorro. Esto trajo consecuencias serias en las operaciones de los bancos comerciales, quienes sufrieron pérdidas cuantiosas, las que fueron cubiertas por el Banco Central de Nicaragua con expansión monetaria.

Por otro lado, aún cuando el déficit del Gobierno Central logró ser sustancialmente reducido, no se siguió la misma política con el déficit del sector público en su conjunto que incluía a las empresas estatales. Distintos mecanismos inflacionarios de apoyo a estas empresas continuaron activos: condonación de deudas, créditos con tasas de interés negativas, etc.

Finalmente, la falta de recursos externos líquidos en un momento crítico del programa de ajuste, imprimió aún más incertidumbre sobre los resultados económicos y alimentó la especulación en el mercado de divisas. Esto elevó las expectativas de devaluación e inestabilidad de precios y por lo tanto, la inflación.

Los factores políticos también tuvieron una importante incidencia durante los últimos meses de 1989. La preparación de las elecciones implicó una expansión de la liquidez en la economía. Esta no pudo ser compensada o neutralizada con los recursos externos ofrecidos por la comunidad internacional que no lograron concretarse en su totalidad.

El año 1990 se inició con la inflación en ascenso. El proceso electoral significó, una interrupción en la coherencia del programa de política económica que se había aplicado en 1989.

En el proceso de transición entre el anterior y el nuevo gobierno, hubieron decisiones de tipo presupuestario que profundizaron el déficit fiscal y condujeron a una importante expansión de la liquidez en la economía, constituyéndose este déficit en un elemento determinante de la inflación que resurgió con mayor intensidad a partir del mes de Mayo de 1990. El gasto del gobierno central como porcentaje del PIB pasó del 25% en 1989 a más del 31% en 1990.

La política económica del Gobierno actual (1990-1992)

La nueva administración del Gobierno de Nicaragua desde el inicio de su gestión (25 de abril de 1990) puso prioridad a dos aspectos. 1) La corrección del déficit fiscal y los desequilibrios monetarios y externos que aún persistían, por medio del control de la inflación y reduciendo los déficits del balance de pagos. 2) Iniciar un proceso de reestructuración de la producción potencial de Nicaragua en un nuevo clima económico. La estrategia involucraba el otorgamiento de un rol primordial al sector privado en la producción de bienes y servicios, limitando la intervención del Estado en la producción, a la de rubros estratégicos donde no es conveniente el accionar privado. Estas medidas, tenían por otra parte, el objetivo de integrar la economía de Nicaragua al mercado mundial.

A lo largo de los últimos tres años puede afirmarse que se ha logrado la corrección de algunos indicadores macroeconómicos. Se logró reducir significativamente la inflación, así como el déficit del Sector Público, particularmente el déficit del Gobierno Central. Se ha profundizado la reforma del Sector Público y Financiero, incluye entre otras cosas, la privatización de las empresas públicas (APP). Se amplió la participación privada en el ámbito del comercio exterior. Se avanzó en la reforma fiscal, lo que permitió una importante recuperación de los ingresos reales, particularmente en 1992 y 1993. Sin embargo, en el ámbito productivo no se observa mejoría y en general la actividad económica está sumida aún en una fase recesiva.

En el ámbito social, destacan serios problemas de desempleo, el cual es resultado de una serie de efectos acumulados. Entre ellos destacan, la reducción del Ejército, la desmovilización de los grupos armados, la reducción del aparato estatal civil y la prolongada recesión que ha impactado seriamente sobre el aparato productivo. Adicionalmente, el recorte en el financiamiento bancario para la actividad productiva, el acelerado proceso de desgravación arancelaria y la privatización de empresas del APP, implicó el cierre, reducción de personal o paralización temporal de las actividades, lo que agravó el problema del desempleo. La tasa de desempleo abierto que se estimó en 9% a fines de 1989, de acuerdo a cifras de FIDEG y MITRAB alcanza al 22-25% de la PEA en 1992.

Adicionalmente, si se toma en cuenta el subempleo, que también ha crecido de manera notoria en los últimos años, la tasa global de subutilización de la PEA es del orden del 50-55%.

La carencia de un empleo, que limita la capacidad financiera y económica de la población para cubrir sus necesidades básicas, se han visto enfrentadas también a una situación de menor participación del Estado en la prestación de servicios básicos, debido a los recortes presupuestarios. En este sentido, cabe señalar que los servicios sociales no sólo están influidos por la situación económica sino que también están afectados por la dinámica poblacional, cuya tasa de crecimiento promedio anual se estima en 3,2%.

Tres etapas de la gestión económica del Gobierno actual de la República de Nicaragua

Primera fase (abril 1990 - principios de 1991). Inmediatamente después de la instalación del nuevo gobierno, el Presidente del Banco Central de Nicaragua, presentó un ambicioso plan para atacar el problema inflacionario. Este plan prometía estabilizar el sistema de precios en un plazo de 100 días. Tres instrumentos centrales de política económica eran los que permitirían alcanzar resultados inmediatos y decisivos en términos de la inflación y reactivación de la producción: 1) inmediata recuperación de la producción agropecuaria, lo que se lograría a través de la privatización de las empresas y tierras en manos del Estado y por la entrada masiva de recursos externos, que se esperaba fluyeran desde los Estados Unidos, 2) reducción del déficit fiscal, particularmente por la disminución de los gastos de defensa y 3) una reforma monetaria que reemplazaría el Córdoba por una nueva moneda llamada Córdoba oro; este último con una paridad de 1 a 1 con el dólar y de libre convertibilidad para el comercio internacional pero no para el mercado de capitales. El Córdoba oro fue introducido lentamente y en cantidades limitadas durante 1990.

Este plan ambicioso en sus resultados se enfrentó a los problemas estructurales de la economía nicaragüense con un importante deterioro del nivel tecnológico, el cual no podía ser recuperado rápidamente. En segundo lugar, se estimaba que los recursos externos llegarían con suma prontitud a Nicaragua, en volúmenes adecuados y que habría la capacidad administrativa y de ejecución para su rápida absorción. En tercer lugar, se sobreestimó la capacidad de la recuperación de la producción agrícola, la que dependía fuertemente, de la estabilidad en la estructura de la propiedad existente en el país.

Hacia mediados de 1990 el fenómeno hiperinflacionario nuevamente se hizo presente en la economía nicaragüense. La falta de credibilidad sobre los resultados de la aplicación de una política económica expansiva fueron elementos que exacerbaban las expectativas inflacionarias de la población.

Adicionalmente, la elevada polarización política presente en la sociedad combinada con una política financiera que afectaba el salario real, la seguridad en el empleo y otros beneficios de los trabajadores del Sector Público, dieron lugar a un período de fuerte confrontamiento. Estos factores se conjugaron con una relativa escasez de recursos externos y se constituyeron en los principales factores de alimentación de la inflación en ese período. La inflación acumulada en el año 1990 fue de 13.490% (50,6% media mensual).

Los magros resultados económicos alcanzados durante los primeros seis meses de la nueva administración y con el objetivo de lograr algún consenso sobre el programa de ajuste, que permitiera crear las condiciones mínimas de normalización en sus relaciones financieras internacionales, el gobierno impulsó la primera Concertación Económico Social. El Acuerdo firmado

el 26 de octubre de 1990, permitió iniciar un proceso de diálogo nacional en torno al establecimiento de acuerdos mínimos para la estabilidad económica. En la práctica estos acuerdos permitieron crear las condiciones necesarias para el éxito del gobierno en las gestiones financieras realizadas en las conferencias de Washington y París durante 1990 y 1991, donde se logró obtener apoyo internacional para la cancelación de la mora con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, reestableciéndose de esa manera estas fuentes crediticias.

La *segunda fase* del programa económico de la actual administración de Nicaragua, se inicia con el anuncio el 3 de Marzo de 1991 de un nuevo programa de estabilización, cuyo principal objetivo era alcanzar una rápida estabilización de la economía.

El Córdoba oro fue devaluado estableciéndose la nueva tasa de cambio en 5 Córdobas oro por dólar (400%), con una completa unificación cambiaria. Los Córdobas viejos cesaron su circulación a fines del mes de Abril de 1991. Estos últimos fueron convertidos a razón de 5 millones de Córdobas viejos por 1 Córdoba oro. Por otra parte, los depósitos y los créditos bancarios, fueron ajustados por un factor de revalorización, superior para los primeros, buscando restablecer la confianza del público en el sistema bancario.

Otra medida importante del programa de Marzo, lo constituyó el control de algunos precios (granos básicos, tarifas de servicios públicos, salarios), estableciendo incrementos para algunos de ellos por debajo del porcentaje de la devaluación.

Estas medidas fueron complementadas por otras que permitieron ejercer una efectiva influencia sobre la inflación a lo largo del segundo semestre de 1991 y casi todo el año 1992. Una de las más importantes fue el establecimiento de un tipo de cambio fijo, lo que efectivamente tuvo un impacto positivo sobre las expectativas inflacionarias y permitió iniciar un proceso de desindexación de la economía.

El programa de estabilización de 1991 estableció la eliminación del financiamiento del déficit presupuestario con recursos del Banco Central. Esto obligó a un serio esfuerzo para contener gastos y expandir los ingresos fiscales. En el orden financiero, se continuó aplicando tasas de interés positivas en términos reales y se establecieron límites cuantitativos de crédito doméstico, limitándolo a las recuperaciones de créditos anteriores y los recursos externos disponibles.

Paralelamente a la implementación del programa de estabilización, se diseñó un programa de ajuste estructural en busca de la reorientación de la economía hacia una de economía de mercado. Esto incluyó reformas en el Sector Público, en el régimen comercial, en el sistema financiero y en los aspectos relativos a la propiedad.

En lo relativo a las reformas del Sector Público se impulsó su redimensionamiento, al mismo tiempo que se implementaron medidas para consolidar las cuentas del Sector Público Global en busca de la reducción del déficit.

En el ámbito comercial las reformas pretenden reducir el déficit comercial.

Las reformas financieras apuntan al desarrollo de un sistema más eficiente y la reestructuración de la banca estatal, cambiando algunas prácticas financieras y facilitando el establecimiento de bancos privados.

Las medidas de este último programa tuvieron un impacto inmediato sobre el nivel de precios interno. Sin embargo, la persistencia en la aplicación de sus principales medidas, permitió registrar a partir del mes de Abril 1991 un descenso inusitado en la inflación mensual. Después de 7 años de inflación creciente, el perfil inflacionario mensual en el período Mayo a Diciembre de 1992 se ubicó en el promedio mensual de 0,3%, para un acumulado en ese período de 2,5%.

La *tercera fase* se inicia a partir del último trimestre de 1992. La profunda situación recesiva de la economía, la presencia de crecientes (aunque leve) expectativas inflacionarias y las dificultades en el desembolso de la ayuda externa, particularmente la que proviene de los EEUU, llevaron al Gobierno a introducir algunos cambios en la política económica. Entre ellas, destacan un aumento del IGV del 10 al 15% a partir del mes de octubre de 1992 y la inclusión de otros productos que hasta ese momento estaban exentos. Esto provocó un alza en el ritmo mensual de la inflación.

En enero de 1993 se decidió hacer un movimiento cambiario del 20%. Ambas medidas (devaluación e incremento IGV) tuvieron un efecto negativo sobre la inflación. Los incentivos que pretendían darse al sector exportador por medio de la devaluación, así como ejercer en un sentido positivo para reducir el abultado déficit comercial, rápidamente fueron anulados por el crecimiento de los precios internos, que durante el primer cuatrimestre de 1993 ascendió al 17%, según datos oficiales. Existen en Nicaragua fuentes privadas que hacen estimaciones de la inflación, éstas indican que la inflación acumulada en el primer cuatrimestre del año fue 19%.

Finalmente, un agresivo proceso de privatización permitió transformar una parte importante de la propiedad en Nicaragua. En 1979 la participación del Estado en la generación del PIB alcanzaba al 30%, estando bajo su responsabilidad 351 empresas productivas y de servicios. A fines de 1992 un 80% de dichas empresas habían sido traspasadas a manos privadas bajo distintas modalidades. En algunos casos se devolvieron propiedades industriales, agrícola y de servicios a sus antiguos dueños. En otros casos, la propiedad fue traspasada a manos de los trabajadores y en otras hay una combinación de participación de trabajadores con antiguos dueños.

2. Sector Externo

El tipo de cambio

En la medida que el proceso inflacionario fue manifestándose con mayor crudeza, se produjo una muy importante distorsión en el mercado de divisas, principalmente en el período de 1983-1987. A pesar de los cambios introducidos en el tipo de cambio a partir de 1982, en ninguno de los casos la devaluación compensó los incrementos de precios que registró la economía, como se puede observar en la Tabla 6.

El desarrollo de un proceso hiperinflacionario tan profundo como el experimentado en Nicaragua a partir de 1987 y la aplicación de tasas de interés negativas, tuvo como consecuencia un masivo traslado de tenencia de cordobas a dólar utilizado este último como refugio de preservación de valor. Durante este período el Córdoba fue fuertemente apreciado, el tipo de cambio real de 1987 llegó a representar el 5% de la paridad vigente en 1983 y la existencia de múltiples tasas de cambio para las operaciones internacionales acumuló presión no sólo sobre el balance monetario y financiero del país, sino que agravó la posición deficitaria del balance comercial externo que fue una característica

de toda la década. Por otra parte, el resultado de esta situación impulsó la ampliación de las brechas cambiarias, lo que anarquizaba aún más el sistema de precios internos.

A partir de 1988, la inflación que presentó un comportamiento errático, tuvo incidencia sobre la política cambiaria, las devaluaciones realizadas a lo largo de ese año permitieron ejercer influencia positiva sobre el tipo de cambio real. De tal manera a fines de 1989 el tipo de cambio real había logrado una importante recuperación, llegando a representar el 71% de la paridad real de 1983 y casi el doble de la paridad del año 1988. También la brecha cambiaria (tipo de cambio real extralegal/tipo de cambio real oficial) que había llegado a significar casi 100 veces en 1987, se redujo al 34% en 1989.

A lo largo de 1990 la tasa de cambio real fue bastante inestable, reflejando la fragilidad del balance de pagos y la inestabilidad monetaria registrada en ese año. El tipo de cambio real en este año registró un nuevo deterioro 20% con respecto al año anterior.

En Julio de 1990 las autoridades monetarias establecieron la uniformización de las tasas de cambio oficial y paralela trasladándose a las casas de cambio un volumen importante de las transacciones comerciales. Durante ese año la tasa real de cambio del mercado paralelo experimentó un descenso rápido a partir del mes de Mayo, lográndose incidir paulatinamente sobre las brechas cambiarias, las cuales a comienzos de 1993 se ubicaron en menos del 1%.

Un elemento que jugó un papel importante en el rápido descenso de la tasa de cambio en el mercado negro fue la política de tasas de interés positivas instrumentada por el Gobierno a partir de Mayo 90. Con el establecimiento de tasas de interés pasivas positivas, vinculando los depósitos al Córdoba oro, se logró restar presión al mercado de divisas, creando condiciones para el desarrollo del mercado financiero.

Balance comercial

El comportamiento del comercio exterior durante la década de los años 80, es un claro reflejo de las políticas económicas adoptadas y de los importantes choques externos que debieron enfrentarse en ese mismo período.

En primer lugar, la estructura altamente concentrada de las exportaciones en un número reducido de productos agrícolas (Tabla 6), las hizo muy vulnerables a la inestabilidad experimentada en los mercados mundiales. Adicionalmente, la relativa alta dependencia del mercado norteamericano, tanto en importaciones como en exportaciones, introdujo elementos adicionales de tensión sobre el comercio exterior cuando ese país decretó el embargo comercial a Nicaragua en 1985.

La crisis de endeudamiento, que afloró con mayor intensidad en 1982, originó un cambio en las relaciones comerciales de Nicaragua y mayores dificultades para acceder a insumos vitales como el petróleo. En 1982 Venezuela suspendió el suministro a Nicaragua y posteriormente, en 1985 lo hizo México, debiéndose reorientar la importación desde los Países Socialistas de entonces. La suspensión de las operaciones de la Cámara de Compensación en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), fue otro elemento que obstaculizó el desarrollo fluido del comercio con los otros países de la región.

A lo anterior hay que agregar que el recrudecimiento del conflicto bélico a partir de 1984, localizado en las zonas principalmente productoras de café y ganado, significó el abandono de tierras en producción. Adicionalmente, la absorción de mano de obra para la defensa afectó incidió también en la producción de otros rubros agrícolas estacionales.

El agravamiento del déficit comercial condujo a las autoridades económicas de Nicaragua a introducir políticas de asignación de recursos externos a partir de 1981. Este sistema sustituyó a las fuerzas del mercado en la asignación de las divisas y no operó con criterios económicos ni de eficiencia productiva. La mayoría de las decisiones de asignación de divisas eran tomadas para el corto plazo y sobre la base de consideraciones políticas o sociales.

Por otra parte, la elevada sobrevaluación del Córdoba y el descenso experimentado en algunos de los mercados de commodities en el mercado internacional, fueron elementos que contribuyeron para el establecimiento de precios de garantía totalmente desvinculados de los mercados tradicionales. La aplicación de este instrumento favoreció aún más la concentración de las exportaciones en unos pocos productos agrícolas e impidió el desarrollo de nuevas actividades con mejores condiciones de precios internacionales. La fijación de precios de garantía para los productos tradicionales de exportación significó la generación de pérdidas cambiarias importantes que fueron financiadas con emisión, surgiendo así el establecimiento de un sinnúmero de tipos de cambio efectivo, cuya administración se hizo sumamente compleja.

La sobrevaluación del tipo de cambio oficial, estimuló el desarrollo de producciones altamente ineficientes en el uso de los recursos externos. Las importaciones fueron viabilizadas por medio de importantes montos de crédito, los cuales tampoco eran asignados con criterios de eficiencia, productividad y rentabilidad. En la Tabla 7 se presenta la evolución de las importaciones en el período 1980-1992 según la clasificación por uso y destino económico.

La drástica reducción en la contratación de los recursos externos originada a partir de 1985 y el cambio en el manejo de la política económica en ese mismo año, se tradujo en una reducción importante a partir de 1986 del nivel de las importaciones de insumos y bienes de capital. La política cambiaria activa introducida a partir de 1988 contribuyó de igual manera, a introducir mayores niveles de eficiencia en la producción y en la utilización de recursos externos, reflejándose en una leve mejoría de la balanza comercial en los años 1989 y 1990.

A partir de 1990 aún cuando la tasa de cambio, particularmente a partir de marzo de 1991, logró recuperarse en términos reales, no actuó como estímulo de las exportaciones, las cuales se enfrentaban a los problemas de tipo estructural que señalamos anteriormente. Por otra parte, el Gobierno utilizó la importante ayuda externa obtenida en 1991 y 1992 en promover el uso de bienes de consumo para contener la inflación, los cuales crecieron de manera alarmante, favorecidas por un proceso muy rápido de desgravación arancelaria y de apertura de mercados. De tal manera, el balance comercial en los últimos tres años presentó una tendencia de agravamiento. (Tabla 8).

En el ámbito de las reformas estructurales en el sistema comercial, a partir de 1990 se han venido instrumentando distintas acciones. En enero de 1991 se eliminó el monopolio de las empresas de comercio exterior para la comercialización de los productos tradicionales, excepto en algunas áreas como petróleo y alimentos. La mayoría de las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones fueron eliminadas. En 1992 también se levantaron las restricciones que habían para la comercialización externa de granos y éstas fueron reemplazadas por el mecanismo de "banda de

precios" . En julio de 1992 el Gobierno aprobó un decreto de promoción de exportaciones y una nueva ley de inversiones extranjeras no discriminatoria.

Por otra parte, las tarifas sobre el comercio exterior, impuestos selectivos al consumo y pagos de timbres y otros impuestos sufrieron un proceso acelerado de reducción. El nivel promedio de tarifa fue reducido de 47,9% en agosto de 1990 a 14,7% en agosto de 1991, el techo tarifario pasó de 303% a 60% en esos años respectivamente.

De acuerdo al esquema y calendario de desgravación arancelaria aprobado por los gobiernos de la región centroamericana, en 1994 la tasa global de importación será reducida sustancialmente. Sin embargo, Nicaragua ha hecho uso de la cláusula de salvaguardia que le permite disponer de un período de excepción para la aplicación de la reducción tarifaria. El acuerdo permite que Nicaragua continúe aplicando un impuesto selectivo de consumo cuyas tasas varían entre 5% y 40%, según los productos a importar.

Balanza de pagos

A los desequilibrios internos que presentó la economía nicaraguense en el período analizado, hay que agregar el desajuste estructural en la balanza de pagos que surgió en este período. En la Tabla 9 se presenta la evolución de la balanza de pagos en el período 1980-1992.

El decrecimiento sostenido de la economía a partir de 1984 se vio de manera directa reflejado en el balance comercial. Las importaciones, que en dolares corrientes se mantuvieron en torno de US\$ 800 millones durante todo el período, representaron aproximadamente el 35% del PIB, tuvieron como contrapartida un descenso muy pronunciado en el valor y volumen de las exportaciones. Las exportaciones de 1992 (US\$ 217 millones) representan menos del 50 % del valor total de las exportaciones del año 1981. Este brusco descenso de las exportaciones fue el resultado de la combinación de menores volúmenes exportados y un deterioro de los términos de intercambio.

El elevado endeudamiento externo al que se debió recurrir en los años 80's para sostener el nivel de importaciones y el agravamiento año con año de la disponibilidad de recursos de libre disponibilidad, aunado a la falta de estímulos y políticas claras para el sector, fueron elementos que agudizaron las tensiones en el sector externo.

La acumulación de pasivos con los principales socios comerciales, principalmente los países de la región Centroamericana y algunos de la región Latinoamericana y con los organismos internacionales, se constituyeron en factores que agravaron la posición de reservas de la economía. Los ingresos brutos de capital oficial y bancario representaron el 85% de las exportaciones realizadas entre 1980-84 y 160% entre los años 1986 y 1988.

Los elevados niveles de importaciones combinado con el descenso persistente de las exportaciones condujo a un elevado endeudamiento. Durante el período 1979-1989 la deuda externa creció a una tasa promedio anual de 17,2%, lo que sitúa a Nicaragua como una de los países más endeudados.

La estructura de las fuentes de financiamiento externo, a los que tuvo acceso la economía nicaraguense durante los primeros años de la década del 80, también experimentó cambios significativos. Prácticamente a partir de 1985, por la incapacidad de pago de algunos créditos y el no acceso a créditos de organismos multilaterales, pusieron a Nicaragua en una posición desventajosa