

Una década de ajuste estructural en Nicaragua

Oscar Catalán Aravena*

Resumen.- Se analizan las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural llevadas a cabo en Nicaragua durante el último decenio y se trata de explicar el porqué de los pobres resultados obtenidos. Aunque el país vivió en ese período una elevadísima polarización, las políticas aplicadas han tenido continuidad y sus contenidos han sido similares durante los tres períodos de gobierno analizados. En este análisis se distinguen cuatro fases: 1988-1989 de reformas del Gobierno Sandinista; 1990-1993 en que el Gobierno de Barrios de Chamorro controla la hiperinflación e implementa el primer acuerdo "stand by" con el FMI; 1994-1996 en que el mismo gobierno implementa el primer acuerdo Enhanced Structural Adjustment Facilities (ESAF) con el FMI y se inicia la recuperación económica; y 1997 en que, bajo la presidencia de Alemán, se implementa el segundo acuerdo ESAF con el FMI.

Introducción

A consecuencia del proyecto de transformaciones aplicado a partir de 1979, la crisis económica y financiera de América Latina de los años ochenta tuvo características particulares en Nicaragua. Los factores que desencadenaron la crisis no fueron las perturbaciones económicas de carácter exógeno, altas tasas de interés y reversión del flujo de capitales comerciales, que afectó a la mayoría de los países de la región.

En Nicaragua, la guerra civil y el bloqueo económico fueron las principales causas de la insostenibilidad del proyecto de transformaciones promovido por la Revolución Sandinista que desencadenó la crisis. Estas transformaciones económicas y sociales, aplicadas con un contexto internacional adverso y con una situación de guerra interna y destrucción de la infraestructura económica, afectaron seriamente la

eficiencia en la asignación de recursos y generaron crecientes desequilibrios macroeconómicos que llevaron a la Economía Mixta Sandinista al colapso a fines de la década de los ochenta. El ajuste estructural, que había sido pospuesto por la guerra y la coyuntura política internacional, fue considerado por el Gobierno Sandinista como impostergable a comienzos de 1988. A partir de entonces, se han aplicado políticas de estabilización y ajuste estructural que han transformado profundamente la economía de Nicaragua.

Estas políticas fueron iniciadas por el Gobierno Sandinista en los años 1988 - 1989 y no contaron entonces con apoyo financiero o supervisión de los organismos financieros multilaterales. Posteriormente, en el período 1990 - 1996, fueron profundizadas por el Gobierno Barrios de Chamorro y, a partir de 1997, por el Gobierno Liberal de Alemán. Estos dos últimos gobiernos han tenido respaldo del Fondo Monetario

* Profesor de Economía, Universidad de Amsterdam.

* Profesor de Economía, UCA.

Internacional (FMI), del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y además, han contado con una generosa ayuda bilateral. A pesar de la polarización política y de los conflictos entre los sectores internos que han sostenido los distintos gobiernos en el período analizado, no han surgido planteamientos que puedan traducirse en una política económica alternativa a las promovidas por el “consenso de Washington” y que trate de combinar equilibrios macroeconómicos con la manutención (o recuperación) de los equilibrios sociales.

La política de estabilización y ajuste del gobierno sandinista

En 1988 y 1989, el Gobierno Sandinista hizo esfuerzos serios para estabilizar la economía. A partir de la reforma monetaria de febrero de 1988, el objetivo central de la política económica fue la corrección de los desequilibrios macroeconómicos generados en los años de guerra y de aplicación de la estrategia de economía mixta sandinista. Este programa de estabilización y ajuste sandinista no contó con el respaldo de los organismos financieros multilaterales y la ayuda bilateral fue mínima.

En 1988, los esfuerzos se concentraron en el realineamiento del sistema de precios relativos. Para estos efectos, se unificaron las múltiples tasas de cambio, se aplicaron fuertes devaluaciones del córdoba y se liberaron los principales precios internos. Además, se aplicaron medidas orientadas a disminuir la absorción a través de la reducción del déficit fiscal y el control del crédito.

La política de corrección de los precios

relativos a través de devaluaciones del tipo de cambio, al no existir el respaldo de reservas internacionales suficientes, alimentó las expectativas inflacionarias generando así mayor inflación, que a su vez obligó a nuevas devaluaciones. De este modo, se generó una impresionante espiral devaluación / inflación: el promedio de la devaluación anual de la tasa de cambio en 1988 fue de 281.757 % y la inflación acumulada en ese año fue del orden de 33.000 % (Catalán 93).

A pesar de la reducción del gasto público, especialmente de las inversiones económicas y sociales, los intentos de reducción del déficit fiscal fueron en 1988 frustrados por la rigidez de los gastos de defensa y el choque negativo de oferta provocado por el huracán Juana. La principal variable de ajuste fue el salario real, que se contrajo en más del 40 %. La contracción de la demanda provocó a su vez una violenta caída de la actividad económica del 13,5 % (Catalán, 1993).

La tarea principal de la política económica en 1989 fue contener la hiperinflación desatada por las devaluaciones consecutivas. Para estos efectos, se aplicaron drásticas reducciones del gasto público, que disminuyeron el déficit fiscal de 26,6 % del PIB en 1988 a sólo 6,7 % en 1989 y se disminuyó la liquidez real de la economía en más de un 50 % en relación al nivel de 1988 (Acevedo, 1993). Estas medidas permitieron una importante desaceleración de la inflación, que se redujo a 1.689 % en 1989 y profundizaron la recesión económica: el PIB disminuyó en 1,8 % y la subocupación y el desempleo aumentaron casi al 40 % de la población activa (Catalán, 1996).

El paquete de medidas aplicadas estos dos años redujo considerablemente las distorsiones de los precios relativos, redujo el gasto público y el déficit fiscal y logró un aumento de las exportaciones y una disminución de las importaciones. Sin embargo, apesar de la política fiscal restrictiva que disminuyó considerablemente la brecha interna, al no existir reservas internacionales suficientes, la política cambiaria de devaluaciones sucesivas para estimular las exportaciones exacerbó la inflación.

La inflación combinada con la fuerte reducción de la demanda agregada, alimentaron en forma dramática la recesión. El PIB decreció en los años 1988 - 89 en 13,9 %, la reducción del PIB *per cápita* fue de 20 % (ver anexo). La recesión desatada afectó a todas las actividades productivas, pero especialmente a las vinculadas con el mercado interno: en el sector manufacturero, la producción decreció en 25 % en 1988 y en 2,7 % en 1989: la recesión llevó al cierre a casi la mitad de los talleres de la pequeña industria (Dijkstra, 1994).

Ya antes de la reforma monetaria, los desequilibrios macroeconómicos habían comenzado a evaporar los beneficios sociales de la revolución de acceso a la educación y salud básica y de subsidios al consumo básico. Ahora, las medidas aplicadas no sólo continuaron el deterioro de estos beneficios básicos, sino que también se produce un aumento explosivo de la subocupación y el desempleo. La derrota del FSLN en las elecciones de febrero de 1990 y el triunfo de la coalición Unión Nicaragüense Opositora (UNO) reflejaron el descontento social por las consecuencias del ajuste y el cansancio por los sacrificios que imponía la guerra. En

resumen, los intentos de corrección de los desequilibrios macroeconómicos acumulados en diez años de revolución desencadenaron una profunda recesión y un proceso hiperinflacionario con enormes costos económicos, sociales y políticos.

Durante el período de *interregnum* entre las elecciones y el cambio de gobierno (febrero - abril de 1990), el gobierno saliente relajó la disciplina fiscal aplicada durante 1989, se reajustaron los salarios del sector público, con lo que el déficit fiscal y la inflación se aceleraron nuevamente (Dijkstra, 1992). Con el gobierno Barrios de Chamorro se puso fin a la Economía Mixta Sandinista y se dio inicio a la transición hacia una economía de libre mercado en Nicaragua.

El control de la hiperinflación durante el Gobierno Barrios de Chamorro

A partir del cambio de gobierno en Abril de 1990 se puso fin a la guerra, los Estados Unidos pusieron término al bloqueo comercial que afectaba a Nicaragua desde 1985 y el país se reinsertó en la comunidad financiera internacional. La Administración Barrios de Chamorro dio continuidad a los intentos estabilizadores del gobierno anterior y puso simultáneamente en marcha un programa acelerado de liberalización de la economía. La estrategia de estabilización y reforma estructural formulada se enmarca dentro de la visión conceptual promovida por el FMI y el Banco Mundial (Medal, 1993).

Con el llamado "plan Mayorga", se hicieron esfuerzos a partir de abril de 1990 por contener la inflación a través de una política monetaria restrictiva y de la reducción del gasto público.

Debido a la fuerte oposición del movimiento sindical a medidas que redujeran la ocupación o los salarios, el gasto fiscal corriente como porcentaje del PIB aumentó y la política restrictiva se reflejó en una reducción drástica de las inversiones públicas que se redujeron a sólo 1,3 % del PIB.

Simultáneamente, se inició la liberalización del comercio exterior con la reducción de tarifas de importación y del impuesto selectivo al consumo. Además, se implementó una política cambiaria orientada a unificar la tasa oficial de cambio con la del mercado libre a través de devaluaciones semanales.

En julio de 1990 se introdujo una nueva moneda, el "córdoba oro", como unidad de cuenta. Según las intenciones de Mayorga, el córdoba oro que estaba indexado al dólar, al reemplazar posteriormente al "córdoba nuevo" como unidad de cambio, haría posible la estabilización de los precios, siempre y cuando se dispusiera de suficientes reservas internacionales como para, dentro del régimen de libre convertibilidad, mantener la paridad del córdoba oro con el dólar (Catalán, 1993).

Con un proceso hiperinflacionario desatado, las medidas monetarias y fiscales aplicadas no fueron suficientes para estabilizar los precios. Al margen de su origen, la inflación se propagaba ahora no solo por el aumento de la masa monetaria o por presiones de demanda, sino también por el aumento de la velocidad de circulación del dinero, debido a las expectativas inflacionarias creadas por las constantes y masivas devaluaciones. En una economía con precios dolarizados, las devaluaciones

reactivaron el espiral devaluación/inflación, mientras que la política monetaria restrictiva provocó una crisis de liquidez, la recesión aumentó sin que se lograra controlar la espiral inflacionaria: en 1990 la inflación se aceleró alcanzando el 13.490 %, la recesión continuó con una nueva reducción del PIB del orden de 0,1 % y la subutilización laboral alcanzó el récord de 44,6 % de la población activa.

El déficit fiscal, que en 1989 se había reducido a niveles manejables, aumentó en forma explosiva llegando a representar el 20 % del PIB; las exportaciones, que en 1989 se habían recuperado considerablemente, mantuvieron su crecimiento pero a un ritmo menor; las importaciones, que durante el último año del gobierno anterior se habían reducido en 22 %, volvieron a aumentar: el déficit comercial representó ese año el 18 % del PIB (ver cuadro 2 y anexo).

El fracaso del plan Mayorga se explica no sólo por la oposición de sectores populares, sino también por la escasa reacción del sector empresarial y el atraso en el desembolso de la ayuda prometida por el gobierno de los Estados Unidos. Al no contarse con los recursos esperados, no fue posible respaldar la estabilización de la tasa de cambio que debería servir de ancla para los precios. Las devaluaciones produjeron más inflación que obligaron a nuevas devaluaciones y las restricciones fiscales y monetarias produjeron más recesión. A pesar de las restricciones de la demanda agregada, el déficit externo (*externe gap*) aumentó debido a que no se produjo una devaluación real de la tasa de cambio y a que la apertura

A partir de agosto de 1990 se había iniciado una fuerte reducción de los aranceles de importación y de los impuestos selectivos al consumo que afectaban principalmente a las importaciones. La tasa de protección nominal decreció de 43,2 % en 1990 a 15,2 % en 1991 (Medal, 1993). Esta desgravación arancelaria acentuó el sesgo pro - importador existente debido a la sobrevaloración del córdoba.

Después de este primer período de medición de fuerzas con la oposición sandinista, el gobierno optó por la búsqueda de acuerdos de concertación económica y social con las organizaciones de productores y de trabajadores. De lo que se trataba era de resolver con pragmatismo la extrema polarización política, para darle viabilidad política al proyecto de ajuste estructural.

En octubre de 1990 las centrales sindicales, la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UNAG) y el gobierno, firmaron importantes acuerdos. Producto de estos acuerdos, el gobierno se comprometió a la aplicación de una política económica más gradual y una reactivación selectiva con reestructuración de créditos agrícolas. Además, reconocía la asignación de tierras hecha por el Gobierno Sandinista y se comprometía a dár compensaciones a los propietarios expropiados injustamente. Por su parte, los sindicatos se comprometieron a no realizar huelgas, mientras que el gobierno aceptó que una parte de las empresas estatales fuera privatizada en beneficio de los trabajadores. El sindicato de grandes empresarios COSEP se opuso a este acuerdo, lo mismo que un sector de la UNO.

La concertación económica de fines de 1990 fue un acuerdo entre el gobierno y la oposición sandinista que hizo posible la implementación del "plan Lacayo" con el cual se pone fin a la hiperinflación en 1991. En marzo de ese año devaluó el "córdoba nuevo" en 400 %, lo que generó un alza de precios del 300 %, y se introdujo a partir de entonces el "córdoba oro" que remplazó al córdoba nuevo como unidad de cambio. En abril, el alza de precios fue 20 % y a partir de entonces, la inflación se eliminó en forma abrupta.

La estrategia antinflacionaria consistió en la dolarización de los precios internos y posteriormente, la congelación de la tasa de cambio. Una vez indexados los precios al dólar, se congeló la tasa de cambio en forma creíble a través del establecimiento de la libre convertibilidad córdoba oro/dólar, para lo cual se requería de reservas internacionales abundantes que se obtuvieron a través de ayuda externa. A partir de entonces, se introdujo como medio de cambio el córdoba oro indexado al dólar.

Para desactivar la inercia inflacionaria y respaldar la estabilización de precios alcanzada, el gobierno decretó la reducción de algunos precios y tarifas de servicios públicos y ejerció controles administrativos sobre los precios claves, incluyendo el congelamiento de los salarios y de la tasa de cambio. Las donaciones de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) permitieron una oferta abundante de alimentos durante los tres primeros meses, reforzando así el paquete de medidas heterodoxas aplicado.

La estabilidad cambiaria que hizo posible la estabilización de precios fue posible gracias a los recursos externos recibidos en 1991, especialmente de los Estados Unidos. La ayuda externa total en 1991 fue de US\$ 884,5 millones en donaciones (equivalentes a 51,2 % del PIB) y US\$ 604,6 en créditos (Banco Central, 1992). El Programa de Estabilización Económica fue respaldado con US\$ 717 millones, de los cuales US\$ 306 millones correspondieron a divisas líquidas, que se utilizaron para financiar importaciones, para aumentar las reservas internacionales y para financiar el déficit fiscal (Nitlapán, 1993).

Después de lograda la estabilización de precios en el segundo trimestre de 1991, el gobierno dio por concluida la fase de estabilización y anunció el inicio de la reactivación económica. Este optimismo se basaba en el supuesto que la estabilidad de precios y las garantías ofrecidas al sector privado harían posible un aumento significativo de la inversión privada. Este supuesto fue poco realista, ya que lo que se produjo fue una salida de capitales sin que aumentaran las inversiones. La salida de capitales se explica por la sobrevaluación del córdoba oro combinada con la libre convertibilidad. La baja inversión se explica no sólo porque para los grandes productores era más atractivo sacar los capitales al exterior, sino que las perspectivas para invertir en Nicaragua se vieron afectadas por problemas tales como la indefinición del problema de la propiedad, por el mal estado de la infraestructura y la fragilidad de la estabilización.

Los sectores de pequeños y medianos productores no reactivaron sus inversiones por factores principalmente eco-

nómicos. La maxidevaluación del dólar en marzo de 1991, unida a las restricciones crediticias, los había descapitalizado y llevado a la quiebra y, debido a la estabilización, no pudieron traspasar sus mayores costos a los precios. Además, una vez obtenida la estabilización de precios, las políticas fiscal y financiera mantuvieron su sesgo restrictivo, con lo que se acentuaron las tendencias recesivas.

El éxito antinflacionario obtenido en 1991 fue opacado por la recesión económica y las consecuencias sociales de las políticas implementadas: aunque la inflación alcanzó niveles mínimos a partir de abril de 1991, el PIB declinó en 0,2 %, lo que en términos *per capita* significó un deterioro de 2,9 %. El déficit de balanza comercial aumentó en 70 %, el desempleo y subempleo afectó a más del 53 % de la población activa. La desocupación, los bajos salarios, el deterioro de los servicios de educación y salud aumentaron la extrema pobreza y las tensiones sociales, generándose un peligroso proceso de descomposición social. Además, aunque la concertación económica de fines de 1990 fue una tregua temporal entre gobierno y oposición sandinista, a este pacto se opuso el sector más radical de la UNO, con lo que a partir de entonces se debilitó considerablemente la base de sustentación política del gobierno. A partir de entonces, el problema de la propiedad y la compensación a los confiscados va a ser un obstáculo político permanente para la normalización política y económica en Nicaragua.

En 1993 se aprobó la ley de privatización de las empresas agropecuarias estatales. Esta ley contemplaba que se pri-

vatizaran las empresas en beneficio de cuatro grupos, de los que cada uno recibiría el 25 %. Estos grupos eran los desmovilizados del Ejército Sandinista, los desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense, los antiguos trabajadores de estas empresas, y los antiguos dueños (Dijkstra, 1998). Aunque esta forma de privatizar contribuiría al proceso de pacificación y a completar la distribución de tierras del Gobierno Sandinista, es claro que no se trata de un criterio óptimo desde el punto de vista de la eficiencia económica y creó corrupción.

Los confiscados, apoyados por el sector radical de la UNO, desconocieron la validez de esta ley. En este período se implementó rápidamente la privatización de 351 empresas industriales que aportaban el 30 % del PIB. Como estas empresas constituían una parte importante de las fuentes de financiamiento del presupuesto y no se habían creado fuentes alternativas, estas medidas de liberación son contradictorias con las política fiscal restrictiva para reducir el déficit.

El primer acuerdo ESAF y la recuperación económica

La comunidad de donantes había presionado por un programa de ajuste estructural bajo la supervisión del FMI y del Banco Mundial. La discusión previa a la aprobación del primer acuerdo ESAF con el FMI y el segundo Crédito de Recuperación Económica con el Banco Mundial duró casi dos años. Esta demora se explica por los conflictos internos que generaron las propuestas, pero también por las diferencias entre el gobierno y los organismos multilate-

rales. Los desacuerdos y conflictos se daban principalmente en torno a tres tópicos: el problema de la legalización de la asignación tierras agrícolas y de las propiedades urbanas hechas por el Gobierno Sandinista: el problema de los bancos estatales, y, en general, el problema de la reducción del sector público. Lo que aquí estaba en juego era reversión de las transformaciones del período Sandinista, en un contexto en el que los Sandinistas contaban con suficiente fuerza política y social como para impedirlo y en que el gobierno carecía de una base de sustentación interna para la aplicación de las reformas exigidas por los organismos multilaterales.

Aunque el Gobierno Barrios de Chamorro estaba dispuesto a legalizar la asignación de tierras, el conflicto entre los partidarios de la legalización de la distribución de propiedades hechas por el Gobierno Sandinista y los partidarios de la devolución a los confiscados se vio complicado por exigencias del Gobierno de los Estados Unidos de devolución de propiedades e indemnización a sus nacionales (Nicaragüenses nacionalizados). Las presiones estadounidenses dificultaban una solución, haciendo costosas las indemnizaciones a los confiscados.

El Gobierno de los Estados Unidos y los organismos multilaterales exigían el cierre de los bancos estatales Banades, BANIC y Banco Popular pero, la constitución vigente, aprobada en el período Sandinista impedía la privatización de estos bancos nacionalizados. El gobierno era partidario de mantener al menos el Banades (*the National Development Bank*) como banco estatal que apoyara las actividades productivas (para evitar

los costos sociales de una mayor recesión), ya que los pequeños bancos privados no financiaban actividades productivas por considerarlas de alto riesgo. Los bancos estatales ya en 1992 y 1993 habían sido reestructurados y recapitalizados con ayuda del Banco Mundial y del BID (Dijkstra, 1998).

Los organismos multilaterales planteaban el aumento de las tarifas de agua y electricidad, y la privatización de empresas de utilidad pública. La empresa telefónica TELCOR era una empresa rentable y los ingresos por su privatización podían usarse para financiar los bonos de indemnización. Otro tema de discusión era nuevas reducciones del tamaño y de los sueldos en el sector público. El gobierno argumentaba que las posibilidades de reducción habían tocado fondo ya que una mayor reducción del gasto significaba mayores reducciones del gasto en educación, salud, policía y defensa.

A comienzos de 1994, el gobierno de Nicaragua firmó el acuerdo ESAF con el FMI y se logró un acuerdo para la

aprobación del Crédito para la Recuperación Económica con el Banco Mundial. En estos acuerdos, el gobierno impuso su punto de vista con respecto al Banades, que una vez más sería reestructurado y recibiría una inyección de capitales del BID y aceptó los puntos de vista de los organismos multilaterales con respecto a las indemnizaciones, a la privatización de empresas estatales y a la reducción del sector público (13.500 puestos en tres años). El acuerdo ESAF y el Crédito de Recuperación Económica entraron en vigencia en junio de 1994, los donantes bilaterales apoyaron el acuerdo con mayor ayuda y las reservas internacionales aumentaron en 1994 (Dijkstra, 1998).

Cuando el FMI desembolsó la primera parte de los recursos aprobados, quedó claro que el gobierno no estaba en condiciones de cumplir con las metas cuantitativas establecidas por el Fondo: los ingresos fiscales fueron menores y los gastos mayores de lo planeado, por lo que el déficit fiscal y los préstamos superaron los techos acordados.

Cuadro No.1
Ayuda a Nicaragua, según clasificación del Banco Central
(en millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Líquida	119	887	483	146	217	191	120	71
Atada	459	303	223	276	445	475	544	489
Alivio deuda	0	1318	237	263	524	1758	5005	531
Reestructuración	0	1059	153	102	362	271	762	390
Capitalización de interés	0	0	31	13	20	34	35	37
Condonación	0	259	53	148	142	1453	4208	104
Total	578	2508	944	685	1185	2424	5669	1091

Fuente: Banco Central de Nicaragua, en Dijkstra 98.

Aunque el FMI no suspendió oficialmente el acuerdo ESAF, sí suspendió de hecho la entrega de nuevos fondos. En 1995 el FMI y el gobierno acordaron un "*bridging programme*" según el cual el gobierno debería reducir el crédito al sector privado si el crédito al sector público aumentaba. En 1996 se acordó un nuevo *bridging programme*, condicionado nuevamente a restricciones crediticias, poco realista si se considera que 1996 fue un año de elecciones.

En este período de desembolsos restringidos del FMI, la mayoría de los donantes bilaterales mantuvieron su apoyo para no poner en peligro los avances obtenidos en estabilidad económica y política. En los años 1995 y 1996 se implementó una generosa operación de condonación de la deuda: con ayuda de diferentes donantes bilaterales se compró deuda comercial a solo 8 centavos por dólar de deuda, lo que significó una gran condonación de parte de los acreedores comerciales.

Las reformas estructurales comprometidas con el Banco Mundial no fueron implementadas según lo acordado. El proyecto de ley de privatización de TELCOR presentado en 1994 en la Asamblea Nacional no fue aprobado. En 1995 se aprobó la Asamblea Nacional una reforma a la Constitución en la que se redujeron las atribuciones del poder ejecutivo. Como la mayoría de la Asamblea tenía objeciones a la privatización de TELCOR, ahora ENITEL, esta privatización es obstaculizada. El Banco Mundial suspendió los desembolsos a comienzos de 1995, pero posteriormente, en 1996, los reinició por considerar que el gobierno había hecho lo que podía. En otras

áreas, tales como en la reducción del empleo en el sector público, privatización de otras empresas estatales y en el pago de indemnizaciones, tampoco se cumplieron los acuerdos, aunque sí existían progresos.

A partir de 1994 la economía Nicaragüense ha mostrado un crecimiento económico positivo, con lo que se pone fin al largo período de recesión económica. En términos *per capita*, este crecimiento es débil en 1994, pero aumenta en 1995 y 1996 (ver anexo). Este crecimiento de los últimos años del Gobierno Barrios de Chamorro se explica principalmente por el aumento de la demanda externa ya que la demanda interna se mantiene relativamente estable.

El principal factor que explica el cambio de tendencia en el sector externo es el efecto de la política cambiaria implementada a partir de 1993: en un contexto de inflación baja, la política de deslizamiento cambiario (*crowling peg*) condujo a un mejoramiento gradual de la tasa real de cambio. A partir de entonces, disminuye la participación del déficit comercial en el PIB. La devaluación real de la tasa de cambio junto a otros factores favorables, tales como mejores precios para algunos productos de exportación, especialmente para el café, y el aumento de productividad en algunos productos, explican el aumento de las exportaciones. A pesar del aumento de las exportaciones, el déficit en la balanza comercial sigue siendo considerable: en 1996 cubría sólo el 60% de las importaciones.

Aunque la demanda interna se mantuvo relativamente estable a partir de 1993,

su estructura cambió considerablemente como resultado de las políticas aplicadas. La participación del consumo en el PIB (GDP) se contrajo en el período 1993-1996 en 16%. Debido a la política de reducción del sector público, la disminución del consumo de este sector fue mayor que la del sector privado. Por otra parte, el aumento de la inversión pública fue mayor que el aumento de la inversión en el sector privado, lo que indica la falta de confianza del sector privado. En un marco de recesión económica, las reformas implementadas a partir de 1990 tuvieron como efecto inicial el aumento relativo del consumo privado a costo del consumo del sector público. A partir de 1994, tanto el consumo privado como el público, reducen su participación en el Producto; en esta segunda fase del ajuste estructural, con la devaluación real de la tasa de cambio, la demanda de bienes transables (*tradables*) aumentó a costa de los bienes no transables (*non tradables*) (Dijkstra, 1998).

El Gobierno Alemán y el segundo acuerdo ESAF

Después del triunfo electoral de la Alianza Liberal encabezada por el Partido Liberal (PLC) a fines de 1996, en enero de 1997 asumió el nuevo gobierno el presidente Arnoldo Alemán. Durante la campaña electoral, los liberales plantearon una plataforma populista y nacionalista, con fuertes críticas a la política de búsqueda de acuerdos con el Frente Sandinista y a la subordinación a las exigencias de los organismos de ayuda multilateral y a los donantes bilaterales (Envío, 1998).

Los primeros meses de gobierno liberal se caracterizaron por los conflictos

internos y con los donantes. Los donantes se oponían a la eliminación de personal técnico en la administración pública para ser reemplazados por personas relacionadas con el PLC y al cierre del Ministerio de Acción Social (MAS), creado con financiamiento externo por el gobierno anterior para coordinar proyectos de alivio de la pobreza.

Como consecuencia de estos problemas, en 1997 disminuyó la ayuda externa y varios proyectos gubernamentales de inversión tuvieron atrasos. El conflicto entre los partidarios y opositores de la política macroeconómica con ayuda externa y programas con supervisión de los organismos multilaterales se resolvió en favor de los primeros, cuando a mediados de año comenzaron a disminuir las reservas internacionales.

También existieron diferencias sobre la política monetaria: aunque en términos generales había acuerdo sobre la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva, el Ministro de Agricultura propuso una política crediticia de fomento a la producción agropecuaria y, para esto, consideraba necesario mantener el Banades como banco estatal.

La comunidad de donantes era una vez más partidaria de ayuda condicionada a un nuevo acuerdo con los organismos multilaterales. Las principales condiciones puestas por los donantes eran, precisamente, las reformas no implementadas del ESAF anterior; es decir, la privatización de ENITEL, la ley de reforma tributaria, el cierre de BANADES y una vez más, el problema de la propiedad. Para evitar los problemas de incumplimiento por falta de apoyo en el Parlamento, esta vez el FMI exigió que las reformas fueran aproba-

das primero en la Asamblea Nacional, donde los liberales tienen ahora mayoría, antes de la firma del nuevo acuerdo.

Esta vez la privatización de empresas de utilidad pública no fue un punto de desacuerdo entre el gobierno y el FMI. A fines de 1997 fue aprobada la privatización de ENITEL, junto con la reestructuración de la Empresa Nicaragüense de Electricidad ENEL, la privatización de la distribución de agua y la apertura del sector petrolero a la inversión privada. La ley tributaria, que eliminaba exenciones al impuesto al valor agregado IVA (*VAT*) y a tarifas aduaneras, contó inicialmente con oposición liberal, pero la ley fue aprobada en mayo de 1997.

También fue aprobado el cierre del Banades y la venta de sus sucursales a bancos privados después de que el Banco Mundial y el BID aprobaron financiar la compra de las sucursales. Para rescatar los créditos de fomento agropecuario, se abolieron los requerimientos de reservas a los bancos que financian créditos al sector y se creó el Fondo de Crédito Rural (institución de segundo piso) para estimular los créditos agrícolas de los bancos particulares. Además, se aprobó la privatización del BANIC y el Banco de Crédito Popular, los otros dos bancos estatales.

El problema de la propiedad se resolvió con un acuerdo del PLC y el Partido Sandinista que fue aprobado por la Asamblea en diciembre de 1997: a los pequeños campesinos se les legalizaba la asignación de tierras; los beneficiados con grandes propiedades urbanas debían compensar a los antiguos dueños o devolver estas propiedades; y los grandes terratenientes expropiados

serían indemnizados o se les entregarían tierras equivalentes.

Finalmente, en marzo de 1998, el FMI aprobó el segundo acuerdo ESAF para el período 1998-2000 con una política monetaria y fiscal muy restrictivas. En abril de 1998 los países donantes anunciaron el compromiso de prestar apoyo financiero por US\$ 1800 millones durante el período 1998-2000 (Cepal, 2000) y el Club de París anunció la condonación de US\$ 200 del pago de la deuda para el período 1997-2000 (Banco Central, 1998). Con respecto a la política fiscal, el déficit del sector público debería reducirse de 16 % del PIB en 1996 a 4% en el año 2000; y el gasto corriente del sector público debería reducirse de 22,5 % del PIB en 1996 a 18,5 % en el año 2000 (Dijkstra, 1998). En política comercial, el Gobierno Alemán se propuso fortalecer la liberalización comercial de acuerdo a un calendario de desgravación arancelaria (Cepal 2000).

En el primer año del Gobierno Alemán se mantuvo la reactivación de la economía iniciada en 1993, aunque se debilitó posteriormente: en 1997 hubo un menor crecimiento de la actividad económica y un aumento considerable de la inflación.

El crecimiento de estos años se explica por el aumento de la demanda interna inducido por el aumento del crédito; tanto el consumo como la inversión privadas aumentaron durante 1997 y 1998. Las exportaciones en 1997 mantuvieron la tendencia al aumento debido a la devaluación real de la tasa de cambio (deslizamiento cambiario con inflación baja). Esta tendencia cambia en 1998 en que se produce una apreciación real del

tipo de cambio (aumento de la inflación mayor que el deslizamiento cambiario) y una baja de las exportaciones.

El aumento del consumo y de las inversiones produjeron, especialmente en 1997, un fuerte aumento de las importaciones. En 1998 el aumento de las importaciones se vio reforzado por el cumplimiento del calendario de desgravación arancelaria: durante este año se redujeron en 10 puntos porcentuales las tarifas de importación y el arancel temporal de importación, llegándose a un techo arancelario de 15 % y un piso de 0% (Cepal, 2000).

En los primeros años del Gobierno Alemán se consolidó la disciplina fiscal, tanto el consumo como la inversión pública disminuyeron. La política de deslizamiento cambiario con una devaluación nominal anual de 12% se mantuvo invariable a pesar de los anuncios durante la campaña electoral. Por otro lado, la política crediticia y la monetización de la inversión extranjera contribuyeron al aumento de los agregados monetarios. Esta expansión monetaria produjo aumento de la demanda interna, que combinada con la desgravación arancelaria, generaron un brusco aumento de las importaciones y del déficit comercial. El desequilibrio externo aumentó considerablemente a más del 40% del PIB, a costa de pérdida de las reservas internacionales.

En el debilitamiento de la reactivación en 1998 influyeron perturbaciones exógenas que afectaron la oferta agregada y explican el significativo aumento de la inflación: la sequía durante el primer semestre provocada por el fenómeno "El Niño" y especialmente el huracán "Mitch" que azotó el país en octubre de

1998.

El huracán "Mitch" es considerado el peor desastre natural después del terremoto de 1973: 2400 muertos, más de 400 mil desplazados y destrucción de producción, viviendas e infraestructura vial. El daño en infraestructura y producción fue estimado en US\$ 1.400 millones, equivalente a 50% del PIB. El gobierno diseñó un programa de inversiones que abarca un período de cinco años a financiarse con recursos externos concesionales. Como medida de emergencia, el Club de París decidió la moratoria de la deuda externa durante el período 1999-2001 y además Cuba, Austria y Canadá condonaron la deuda (Cepal, 2000).

En los primeros años del Gobierno Alemán, a pesar de las perturbaciones exógenas, Nicaragua cumplió satisfactoriamente los compromisos y condiciones del segundo ESAF, quedando así la puerta abierta para que el país sea considerado dentro de la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). Esta iniciativa promovida por el FMI y el BM favorece a países altamente endeudados y muy pobres que tengan indicadores macroeconómicos positivos (crecimiento económico con estabilización de precios y reducción del déficit fiscal) y estén dispuestos a aplicar políticas de reducción de la pobreza.

Algunas conclusiones

Desde 1988 y por más de una década se han aplicado en Nicaragua políticas macroeconómicas orientadas a eliminar los desequilibrios macroeconómicos y para hacer posible un crecimiento sostenible.

Cuadro No. 2
Brechas y ayuda, en % del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Déficit Fiscal	20	8	8	7	10	9	8	6	2.2
Déficit comercial	18	30	33	26	26	23	24	41	39
Ayuda	37	69	38	23	36	35	34	28	na

Fuente: Dijkstra 98, año 1998 Cepal 2000.

El objetivo de las políticas fiscal y monetaria restrictivas ha sido la disminución de las brechas interna y externa a través de la disminución de la absorción. El objetivo de la política cambiaria de devaluación del córdoba ha sido estimular la oferta en el sector productor de bienes transables. La lógica de las reformas estructurales ha sido, a través de la liberalización de los mercados de bienes y servicios, y de factores productivos y financieros, estimular la oferta agregada con mejores precios relativos y mayor productividad en el sector productor de bienes transables.

En 1991 se logró controlar la hiperinflación y, desde entonces, se han logrado mantener tasas de inflación relativamente bajas. Desde 1994 han habido seis años consecutivos de crecimiento económico, con lo que se puso fin a un largo período recesivo. Así presentados los resultados, se podría concluir que las políticas aplicadas han tenido éxito.

Sin embargo, la estabilidad de precios es frágil y el crecimiento observado durante la recuperación económica de la segunda mitad de los noventa es débil. Si se mantuviera en forma ininterrumpida un crecimiento promedio similar al del período de recuperación, demoraría dos décadas el alcanzar el nivel de producto por habitante que se

tenía al inicio de estas reformas en 1988. Desde el punto de vista del crecimiento, los resultados obtenidos por estas políticas de estabilización y ajuste estructural son pobres.

Los costos sociales de la aplicación de estas políticas han sido elevados y pueden medirse en términos de pérdida de bienestar durante el largo período de recesión (con un crecimiento del PIB per capita negativo) que generó la aplicación de las reformas, pero también en términos de distribución regresiva del ingreso: los programas de ajuste aplicados han contribuido al deterioro de la distribución del ingreso en Nicaragua (Dijkstra, 1998). En los años noventa en Nicaragua, la mitad de la población y tres cuartas partes de la población rural viven en condiciones de extrema pobreza (Cepal, 2000).

Como el objetivo de las políticas aplicadas fue la eliminación de los desequilibrios macroeconómicos, otra forma de evaluar los resultados es ver en que medida se han solucionado sosteniblemente estos desequilibrios. En 1990 la suma de las brechas (*gaps*) interna y externa representaba 38% del PIB de entonces; en 1998 estas brechas representan 41,2% de un PIB aun menor.

Durante todo el período analizado, la brecha total ha sido persistentemente

superior al 30% del PIB y en los primeros años del Gobierno Alemán la brecha ha sido superior al 40%. A pesar de la reducción del déficit presupuestario, la brecha total ha aumentado debido al aumento del déficit comercial.

Esto significa que los desequilibrios macroeconómicos no se han resuelto, pero sí ha cambiado su composición. Estos desequilibrios han sido financiados casi en su totalidad con ayuda externa, por lo que la estabilización obtenida es muy vulnerable y el crecimiento poco sostenible. Después de más de una década de reformas, los reducidos (y desigualmente distribuidos) ingresos nicaragüenses deben ser sostenidos en más de un tercio por la ayuda externa.

En estas circunstancias, la disminución o interrupción del flujo de recursos concesionales, provocaría un rápido agotamiento de las reservas internacionales y posteriormente un resurgimiento de la inflación y la de recesión económica al no poder financiarse las importaciones. La aplicación de los programas de ajuste estructural ha generado en Nicaragua una gigantesca dependencia de la ayuda externa.

A pesar de las diferencias políticas de los distintos gobiernos del período, las políticas aplicadas han tenido continuidad y contenidos similares. Existe un amplio consenso no sólo en la insostenibilidad de la situación previa al ajuste, sino que también en la necesidad e inevitabilidad de éste y en la inexistencia de una alternativa viable (Medal 98). En la década del noventa, quizás con la excepción del impacto del huracán "Mitch" en 1998, estos resultados no fueron influenciados en forma relevante por perturbaciones exógenas negati-

vas. Esto sugiere que la explicación de los pobres resultados de las reformas debe buscarse en la forma en que éstas han sido aplicadas.

El fracaso de la política sandinista de estabilización y ajuste se debió principalmente a la aplicación de una política cambiaria no viable. En un contexto de expectativas inflacionarias altas y precios relativos altamente distorsionados, la devaluación del córdoba para estimular las exportaciones se tradujo en mayor inflación al no existir un respaldo de reservas internacionales. Esta mayor inflación obligó a mayores devaluaciones. La espiral devaluación/inflación combinada con la fuerte contracción de la demanda ocasionada por la política fiscal restrictiva, generaron una dramática recesión económica.

El primer intento de estabilización durante el Gobierno Barrios de Chamorro fracasó por falta de sustentación política y porque la política de devaluaciones sin suficientes reservas internacionales aceleró la inflación al no controlarse las expectativas inflacionarias. En un marco de políticas restrictivas para cerrar las brechas, la liberalización del comercio exterior iniciada en 1990 contribuyó a aumentar el déficit comercial.

Posteriormente, con la aplicación del plan Lacayo se controla la inflación en 1991, pero con un costo en términos de recursos externos muy alto. Este costo se explica porque durante el período de anclaje al dólar aumentó la apreciación del córdoba en términos reales estimulando las importaciones y desincentivando las exportaciones. Además, las importaciones eran estimuladas por el

proceso de liberalización del comercio en marcha y la combinación de una moneda sobrevaluada con libre convertibilidad produjo una enorme fuga de capital (fuga de la ayuda externa).

Otra fuente de contradicciones fue la política de contracción del gasto público para reducir el déficit en el presupuesto, mientras en forma simultánea se privatizaban las empresas estatales y se liberalizaba el comercio, eliminando así fuentes de ingresos fiscales que no eran reemplazadas por otras. De este modo, el déficit se mantenía, sólo que ahora se financiaba con recursos aportados por la ayuda externa. La reforma tributaria contribuyó más bien a simplificar el sistema y a generar un sistema de exenciones de impuesto, más que a crear un sistema de financiamiento sostenible del gasto fiscal (Medal, 1998).

Aunque el Gobierno Alemán puso fin a las posibilidades del sector público de obtener recursos a través del control directo de empresas de utilidad pública, por otro lado sí se crearon nuevas fuentes de financiamiento para el presupuesto con la aprobación en 1997 de una reforma tributaria que aumentó la base tributaria y se eliminaron exenciones, creándose así condiciones para la reducción sostenible de la brecha interna. Sin embargo, la mayor liberalización del comercio exterior contribuyó a aumentar la enorme brecha externa.

En general, puede concluirse que los resultados obtenidos han sido sostenidos por la ayuda externa y son pobres debido a inconsistencias de la política aplicada. Estas inconsistencias se refieren principalmente a la aplicación de medidas contradictorias: por un lado se aplicaban restricciones a la absorción para controlar la inflación y el déficit comercial; y por otro se estimulaba el consumo o se reducían los recursos del estado a través de medidas orientadas a dismantelar el intervencionismo estatal. En Nicaragua el proceso de liberalización creó déficit fiscal y déficit comercial, contribuyendo así a mantener los desequilibrios macroeconómicos que eran combatidos con políticas fiscal y monetaria restrictivas. La libre convertibilidad con un córdoba sobrevaluado ha sido una fuente de derroche de los recursos externos escasos.

Esta constatación confirma la idea de que el proceso de reformas debe darse por fases, con una secuencia y una velocidad que depende de las condiciones iniciales (McKinnon, 1993). En el caso de Nicaragua, pareciera que la velocidad y simultaneidad del proceso de liberalización de mercados fueron determinados no por su factibilidad técnica, sino por el voluntarismo político de dismantelar las políticas intervencionistas o por la ingenuidad de creer que bastaba con eliminar la intervención para que surgieran en forma automática mercados perfectos.

Bibliografía

- ACEVEDO V., A. (1993). *Nicaragua y el Fondo Monetario Internacional: El pozo sin Fondo del Ajuste*. Managua. Latino Editores.
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA, *Informe Anual* (1990, 1992, 1996, 1997, 1998). Managua.

-
- CATALAN ARAVENA, O. (1993). "The Logic behind the Stabilisation Policies of the Chamorro Government in Nicaragua", en Pelupessy & Weeks (eds), *Economic Maladjustment in Central America*. Basingstoke, MacMillan Press.
 - CATALAN ARAVENA, O. (1996). "Controlling hyperinflation and structural adjustment in Nicaragua", en Fernández J. and Mommen, A. (eds), *Liberalization in the Developing World*. London, Routledge.
 - CEPAL (1994). *Nicaragua: Evolución económica durante 1993*. Mimeo, Abril 94, Santiago.
 - CEPAL (2000). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999*, Santiago.
 - DIJKSTRA, A.G. (1992). "Hervorming, stabilisatie en aanpassing in Nicaragua", *Economisch Statistische Berichten*, 3847:180-4.
 - DIJKSTRA, A.G. (1994). *The impact of structural adjustment on Nicaraguan manufacturing*. XVII Conference of the Latin American Studies Association. Atlanta.
 - DIJKSTRA, A.G. (1998). "Programme Aid and Structural Adjustment in Nicaragua", Economic Research Seminars ISS, November 1988, The Hague.
 - MCKINNON, R. (1993). *The Orde of Economic Liberalization*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
 - MEDAL MENDIETA, J.L. (1993). *Nicaragua: Políticas de Estabilización y Ajuste, su interrelación con la estrategia de desarrollo*, Managua. MULTI-PRINT.
 - MEDAL MENDIETA, J.L. (1998). *Nicaragua: Estrategias de Desarrollo y Políticas de Ajuste*, Managua. EDITARTE.
 - NEIRA, O. y ACEVEDO, A. (1992). *Nicaragua: Hiperinflación y desestabilización*. Managua. Cuadernos CRIES, serie ensayos 21.
 - NITLAPAN (1993). "Tanta ayuda externa ¿adonde va?". *Envío*, Mayo. Managua.
 - NITLAPAN (1998). "El giro del ESAF: ganadores y perdedores". *Envío*. Managua.
 - ROCHA, J.L.; MARTINEZ, T. y ROCHA, X. (1999). "Nicaragua Post "Mitch": Balance de una tragedia". *Envío*. Managua.

Anexo 1.
Algunos indicadores macroeconómicos de Nicaragua, 1990- 1998

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crecimiento PIB en %	-11,0	-2,9	-0,2	0,4	-0,4	3,3	4,3	4,7	5,1	4,0	
Crecimiento PIB p.c. en %	-14,0	-6,1	-2,9	-2,5	-3,3	0,3	1,3	1,8	2,3	0,9	
Inflación en %	33.000	1.300	13.490	866	3,5	19,5	14,4	11,1	12,1	7,3	8,5
Sector Externo, en millones de US\$											
Exportaciones	273	341	392	350	309	356	476	647	805	866	802
Importaciones	857	667	682	843	919	831	953	1.114	1.299	1.6609	1.647
Balance Comercial	-583	-326	-290	-492	-610	-475	-477	-468	-494	-742	-845
Cuenta Corriente	-846	-531	-852	-1.095	-879	-893	-7551	-700	-814	-804	
Deuda Externa Pública (en % del PIB)	n.a.	n.a.	965,0	593,1	609,5	638,4	543,1	308,9	296,7	295,2	

Fuente: años 1988 y 1989 en Dijkstra 98, otros años en CEPAL 2000.