

Nicaragua: antecedentes económicos del proceso revolucionario

CEPAL

NOTICIA

Como resultado del derrocamiento de Anastasio Somoza y de la toma del poder por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, a solicitud de ésta el Secretario General de las Naciones Unidas encomendó a diversas entidades de esa organización realizar un estudio que permitiera evaluar la situación actual y los problemas inmediatos y mediatos de Nicaragua.

A continuación se reproduce la presentación y el capítulo 1 de la primera parte de un estudio de la Comisión Económica para América Latina (E/CEPAL/G. 1091, agosto de 1979). Para más información sobre los daños a la población y a la infraestructura física y social que produjo la guerra civil, y acerca de los requerimientos de cooperación externa, véase Notas sobre el desarrollo de América Latina, núms. 31 y 302, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 1979.

TEXTO

PRESENTACION

Los acontecimientos acaecidos en Nicaragua durante los últimos años se fueron convirtiendo en un foco de atracción cada vez mayor para la comunidad internacional, sobre todo cuando se empezaron a desbordar en 1978, para convertirse en una franca insurrección de carácter popular. Esta insurrección, que recibió amplia publicidad en los medios de comunicación masiva, tuvo que repercutir directamente sobre la evolución de la economía nicaragüense, que se vio afectada progresivamente por la serie de problemas que se habían venido acumulando de años atrás y que vinieron a agravar una virtual paralización de la producción y de la inversión pública y privada, un fuerte drenaje de divisas, y la definitiva desorganización de actividades debida a las acciones de guerra.¹ Todo este proceso culminó con el conflicto armado de mayo a julio del presente año, durante el cual las pérdidas en vidas humanas y en bienes materiales alcanzaron proporciones desorbitadas, y las faenas agrícolas normales, que constituyen el sustento de la economía nicaragüense, quedaron casi totalmente interrumpidas.

No es la primera vez que la Secretaría de la CEPAL presenta un informe referente a un acontecimiento extraordinario en un país centroamericano.² En esta ocasión se

distingue, sin embargo, de los ocurridos con anterioridad, sobre todo por la magnitud de las pérdidas de vidas humanas y de los daños materiales. Por añadidura, el sistemático drenaje de divisas a que se vio sometida la economía nicaragüense durante los últimos años, la virtual paralización de las actividades productivas, los considerables daños —todavía no totalmente reparados— del terremoto de 1972, y la natural disrupción de la administración pública provocada por el brusco cambio de gobierno de julio, hacen prever para Nicaragua una situación económica adversa sin precedente en la historia reciente de ningún país centroamericano. Muestra patente de lo anterior es el hecho de que el ingreso per cápita apenas podrá alcanzar en 1979 el nivel registrado en 1962.

Afortunadamente no todo el cuadro es de signo negativo. En primer término, a Nicaragua se le abre la perspectiva de un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales relativamente abundantes, especialmente en relación a su escasa población. En segundo lugar, la circunstancia de que la insurrección popular haya logrado aglutinar a grandes sectores de la población en torno a objetivos comunes podrá traducirse en que esa comunidad de intereses impulse decisivamente todas las actividades durante la fase de reconstrucción, transformación y desarrollo del país. En tercer lugar, el hecho de que se haya creado una importante área de propiedad social a través de las disposiciones adoptadas por el nuevo Gobierno de Reconstrucción Nacional desde el inicio de su gestión, ofrece la posibilidad de permitir una transición poco conflictiva hacia la economía mixta que se señala como uno de los pilares básicos de funcionamiento para alcanzar los objetivos sugeridos por ese gobierno en su programa oficial (véase el anexo a esta nota).^{*} Finalmente, a los pocos días de asumir el poder, el Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua daba cumplidas muestras de su capacidad para recuperar el control de la administración pública con rapidez y eficacia, no obstante las circunstancias anormales en que se encontraba el país. El retorno a una cierta normalidad ha sido sorprendentemente rápido; el brusco cambio de poder ha sido ordenado y, tras la terminación de las hostilidades, pacífico. Todos estos factores

terremoto de la ciudad de Managua en la economía nicaragüense (E/CN.12/AC.64/2/Rev. 1), enero de 1973; Informe sobre los daños y repercusiones del huracán Fifi en la economía hondureña (E/CEPAL/AC.67/2/Rev. 1), octubre de 1974, y Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país (CEPAL/MEX/76/Guat. 1), febrero de 1976.

^{*} Se trata del Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, que Comercio Exterior reprodujo en el vol. 29, núm. 8, agosto de 1979, pp. 894-901 (N. de la R.)

1. Véase Nicaragua: notas para el estudio económico de América Latina, 1978 (CEPAL/MEX/1003/Rev. 1), junio de 1979.

2. Véanse CEPAL, Informe sobre los daños y repercusiones del

favorables permiten llegar a la conclusión de que, de proporcionarse al pueblo de Nicaragua la cooperación internacional de que precisa durante un período razonable, las perspectivas de una recuperación y posterior desarrollo y transformación económica son halagadoras. Esa cooperación, se necesitará recibir, sin embargo, con la mayor urgencia en el futuro inmediato para evitar mayores estragos a la población nicaragüense.

Este documento está orientado a facilitar la movilización de la cooperación técnica y financiera internacional que requiere la situación en que se encuentra Nicaragua, a través de una reunión extraordinaria del Comité Plenario de la CEPAL, que el Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua ha solicitado se convoque a la mayor brevedad posible. Durante la misma se examinarían los alcances y las características de cooperación aludida y se propondrían las formas más expeditas para su oportuna y ágil movilización. El documento también responde a instrucciones especiales del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas quien, con fecha 30 de julio, para atender la solicitud urgente de cooperación recibida del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, requirió de todas las dependencias de la Secretaría y de los organismos especializados de las Naciones Unidas, que estudiaran la forma de satisfacer lo más rápidamente y con la mayor eficacia posible lo que de ellos solicite Nicaragua para su programa de emergencia, y para el de rehabilitación y reconstrucción del país. En esa misma ocasión, el Secretario General designó al Administrador Asistente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para que se pusiera en contacto con el Gobierno nicaragüense con objeto de concretar posibles requerimientos iniciales de cooperación externa, objetivo al que también contribuye el presente documento.

El informe se ha dividido en tres partes, más un resumen. En la primera se presentan algunas referencias al pasado reciente que facilitarán la interpretación de los acontecimientos ocurridos y proporcionarán una idea sobre el costo social que para el pueblo nicaragüense éstos han significado. Para ello se hace mención de las características y hechos sobresalientes de la evolución de la economía desde la segunda guerra mundial, y especialmente en el presente decenio, y al trasfondo económico crítico en que se desarrollaron los acontecimientos de los últimos años. Se estiman, asimismo, de manera muy preliminar, las pérdidas humanas y los costos materiales producidos por dicho conflicto, aunque debe señalarse que, por razones obvias, se ha prestado más atención a la celeridad que a la precisión en la elaboración de estos cálculos. También se puntualizan algunas de las repercusiones probables de los hechos descritos en los puntos anteriores sobre la evolución inmediata de la economía nicaragüense. En la segunda parte se describen, de nuevo en forma muy sucinta, la agenda prioritaria adoptada por el nuevo Gobierno de Reconstrucción Nacional y los primeros pasos que ha dado para la puesta en marcha de su Programa. Ya en esta parte se identifican áreas prioritarias del quehacer nacional susceptibles de recibir apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional. Por último, la tercera parte se dirige fundamentalmente a dicha comunidad; en ella se señalan algunos requerimientos para la cooperación externa, dentro del marco de prioridades que el propio Gobierno nicaragüense se propone establecer.

Para la elaboración de este informe, la Secretaría de la CEPAL destacó una misión a Nicaragua que durante dos semanas recopiló información oficial, efectuó visitas de campo y llevó a cabo algunas pequeñas encuestas para poder apreciar el orden de magnitud de los daños. En este trabajo se contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la colaboración de algunas agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas —la FAO, el UNICEF, la UNESCO, la OPS, el PMA, la UIT y la OIT— y de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). También se recibió en todo momento la plena colaboración de las autoridades del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, sin la ayuda del cual hubiera sido imposible elaborar este documento.

PRIMERA PARTE

ORIGEN, DESENLACE Y CONSECUENCIAS DEL PROCESO

1. El marco de referencia

1. Comportamiento histórico

Durante los años cincuenta, y especialmente el decenio de los sesenta, la economía nicaragüense se caracterizó por una evolución clásica dentro del marco de lo que la CEPAL ha llamado el "capitalismo periférico" latinoamericano. Por un lado registró un excepcional crecimiento aunque con fuertes variaciones cíclicas, apoyado en una rápida diversificación y ampliación del sector agrícola e industrial, lo cual a su vez se reflejó en un considerable crecimiento de las exportaciones. Por otro, todos los indicadores de que se dispone sugieren que los beneficios de esa expansión y diversificación se distribuyeron en forma muy desigual. Sólo se cuenta con un estudio muy general sobre la distribución del ingreso, al cual se alude más adelante, pero la evidencia empírica señala que el modelo nicaragüense fue concentrador de ingresos, y que excluyó del progreso técnico a importantísimos estratos de la población.

En cuanto a la evolución del producto, el mismo creció a una tasa real promedio de 5.6% anual durante los años cincuenta, y de 6.7% anual durante los años sesenta: las cifras más dinámicas registradas en toda Centroamérica (véase el cuadro 1). Así, mientras que el producto per cápita de Nicaragua representaba 10.8% del producto regional, en 1950 esta participación había aumentado a 13.7% de dicho producto en 1965.

Dos fueron los principales motores de este comportamiento dinámico. En primer término, durante la primera mitad de los años cincuenta se empezó a aprovechar en mayor grado la favorable dotación de recursos del país mediante una rápida expansión del cultivo del algodón, cuya producción pasó de 3 300 ton en 1950 a 125 100 ton en 1965. Esta expansión se vio acompañada por el desarrollo de otros renglones agroexportadores, entre ellos el café, la caña de azúcar, la carne, y en años recientes, el banano. En segundo lugar, al amparo del Mercado Común Centroamericano, Nicaragua logró impulsar toda una serie de

CUADRO 1

Nicaragua: principales indicadores demográficos y económico-sociales

	1950	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
A. Indicadores demográficos (miles)										
Población total	1 076	1 411	1 613	1 836	2 162	2 244	2 325	2 409	2 479	2 568
Urbana	—	—	—	838	1 089	1 150	1 206	1 265	—	—
Rural	—	—	—	998	1 073	1 094	1 119	1 145	—	—
Población económicamente activa	—	—	491	548	655	683	714	740	761	789
B. Indicadores básicos económicos										
Producto interno bruto (millones de dólares constantes de 1978)	485	840	1 335	1 608	2 065	2 185	2 305	2 147	1 609 ^a	1 902 ^a
Agropecuaria	211	196	342	357	474	490	494	529	465	480
Manufactura	40	105	205	302	402	416	448	450	332	371
Construcciones	11	16	38	49	93	102	104	61	29	58
Otros sectores	223	523	750	900	1 096	1 177	1 259	1 107	783	993
Producto interno bruto por habitante (dólares constantes de 1978)	451	595	898	876	955	974	991	891	649	741
Exportaciones de bienes FOB (millones de dólares)	—	63	149	179	375	542	637	646	576	579
Importaciones de bienes CIF (millones de dólares)	—	71	160	199	517	532	762	636	444	582
Saldo en cuenta corriente (millones de dólares)	—	— 8	— 22	— 38	— 184	— 39	— 172	10	132	— 3
Deuda pública externa (millones de dólares)	—	22	57	165	637	705	899	1 240	—	—
Deuda externa total (millones de dólares)	—	—	—	—	—	—	—	1 504	—	—
Deuda externa total por habitante (dólares)	—	—	—	—	—	—	—	624	—	—
Reservas internacionales netas (millones de dólares)	—	11	28	7	16	56	— 1	— 225	—	—
Gobierno central										
Ingresos corrientes (millones de dólares)	—	243	444	582	1 323	1 527	1 796	1 621	1 155	1 758
Gastos corrientes (millones de dólares)	—	215	308	492	1 102	1 210	1 539	1 979	2 056	2 243
Superávit o déficit en cuenta corriente (millones de dólares)	—	28	136	90	221	317	257	— 358	— 901	— 485
Gastos de capital (millones de dólares)	—	56	124	165	877	813	1 301	1 203	216	931
Superávit o déficit total (millones de dólares)	—	— 28	13	— 75	— 656	— 496	— 1 044	— 1 561	— 1 117	— 1 416
C. Indicadores sociales										
Población servida por agua potable (miles)	—	79	100	190	279	326	364	—	—	—
Número de camas de hospitalización (por cada 10 000 habitantes)	—	—	—	—	23.6	22.6	22.1	—	—	—
Personal médico (por cada 10 000 habitantes)	—	—	—	—	5.7	6.6	6.4	—	—	—
Odontólogos (por cada 10 000 habitantes)	—	—	—	—	0.7	0.7	0.8	—	—	—
Enfermeras (por cada 10 000 habitantes)	—	—	—	—	2.5	2.6	2.9	—	—	—
Población beneficiada por los servicios del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (miles)	—	—	—	—	179	182	195	—	—	—
Población alfabetizada sobre población total (porcentaje)	38.4	—	49.6 ^b	57.5 ^b	—	—	—	—	—	—

a. Hipótesis elaborada por el Banco Central de Nicaragua considerando que la reactivación económica sólo se iniciará durante 1980. En caso de comenzar la reactivación a fines de 1979, el monto total del producto interno a precios constantes de 1978 sería de 1 717 millones de dólares constantes de 1978 en 1979 y de 2 029 millones de dólares constantes de 1978 en 1980.

b. Cifra para 1963.

c. Cifra para 1971.

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Banco Central de Nicaragua, y de la UNESCO en el caso de la población alfabetizada.

actividades fabriles destinadas a abastecer la demanda regional. El grado de industrialización pasó de 13% en 1960 a 19% en 1970, y el país logró cierta especialización dentro del contexto regional en agroindustrias (leche en polvo), industria química (sosa-cloro e insecticidas, PVC), y en la rama metalmeccánica.

La rápida expansión de las actividades productivas requirió una considerable inversión, tanto pública —en infraestructura física— como privada. Los coeficientes de inversión pública y privada pasaron de 4.4 y de 10.2 por ciento en 1960, respectivamente, a 6.6 y 13.2 por ciento en 1970. Una creciente —pero todavía prudente— proporción de dicha inversión se financió a través de endeudamiento

externo, al haber crecido el ahorro interno a un ritmo menor que la inversión global.

Con todo, el papel desempeñado por el sector público nicaragüense fue relativamente modesto. Los gastos del Gobierno central se mantuvieron en torno a 12% del producto interno bruto durante todo el período bajo examen, y si se suman a lo anterior los gastos de las entidades descentralizadas dicho coeficiente llegaría al orden de 20%. La presión tributaria era relativamente reducida en 1960 y no creció durante toda la década, oscilando alrededor de 9.2 por ciento.

Los fenómenos descritos también se reflejaron en la

balanza de pagos. El valor de las exportaciones totales se multiplicó por tres entre 1960 y 1970, pasando de 63 millones a 188 millones de dólares entre ambos años, o sea creciendo a una tasa acumulativa anual de 11.5%. El componente de insumos importados requeridos por una economía en rápida expansión, así como patrones de consumo de los estratos superiores de ingresos que emulaban a los de sociedades económicamente más avanzadas, contribuyeron a establecer las bases de una economía concentradora y dependiente, a pesar de que las importaciones crecieran al mismo ritmo, con lo cual el país sólo acudió en modesto grado al financiamiento externo para cubrir sus déficit (véase nuevamente el cuadro 1).

En síntesis, la economía nicaragüense era muy distinta en 1970 a la que prevalecía después de la segunda guerra mundial, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, a pesar de que seguía siendo altamente dependiente de las vicisitudes de la economía internacional. Había crecido a ritmos que, en comparación a los promedios de América Latina, se pueden considerar elevados, y se había logrado una diversificación significativa del aparato productivo, tanto dentro del sector agroexportador —que continuaba siendo, por mucho, el elemento central cuya evolución explica el comportamiento de la actividad económica— como a nivel intrasectorial. Evidentemente las clases empresariales emergentes supieron aprovechar las potencialidades que encierra la buena dotación de recursos del país para la agricultura y el mercado ampliado a que había dado origen el proceso de integración centroamericano. La conducción de la política económica se caracterizó por la moderación y el decidido apoyo al funcionamiento del mecanismo del mercado, por la falta de presiones sociales organizadas y la capacidad del aparato del Estado para resistirlas; así, la participación de los ingresos y del gasto público en el producto fue moderada, aunque ligeramente ascendente. No es de extrañar por eso que el panorama descrito se desarrollara dentro de un marco de una gran estabilidad monetario-financiera, y dentro de límites prudenciales de endeudamiento externo.

Sin embargo, como quedó señalado, los frutos del crecimiento descrito se distribuyeron en forma muy desigual, y el patrón concentrador en Nicaragua tuvo connotaciones muy especiales al verse ligada la generación de ingresos y la propiedad de los medios de producción a un reducido número de grupos económico-financieros, entre los cuales destacaba uno directamente vinculado con los centros de poder político. El hecho de que importantes estratos de la población quedaran excluidos de los beneficios del crecimiento se encuentra, por ejemplo, en algunos indicadores sociales. Si bien el grado de alfabetización que registran las estadísticas oficiales aumentó entre 1950 y 1970 —de 37.4 a 53.1 por ciento— éste seguía figurando entre los más bajos de la región.³ En igual forma algunos indicadores de salud, como la expectativa de vida al nacer, la mortalidad infantil y la morbilidad por enfermedades infecto-contagiosas, se comparaban en forma desfavorable con los promedios latinoamericanos.⁴ Por otro lado, y a pesar de la dinámica expansión de las actividades productivas, en 1970 el desem-

pleo abierto oscilaba alrededor de 12% en las áreas urbanas, y se estimó el desempleo oculto en el área rural del orden de 22%.⁵ Otras investigaciones revelan que el salario real promedio sufrió variaciones mínimas en todo el decenio de los sesenta: su nivel en 1970 fue idéntico al que ya se había registrado en 1961.⁶ Finalmente, el cuadro de carencias en materia de vivienda, acceso a agua potable y alcantarillado, nuevamente estaba muy por encima de los promedios regionales.⁷

2. El terremoto de 1972 y la evolución de la economía nicaragüense en la presente década

Nicaragua, como los demás países del istmo centroamericano, tuvo que hacer frente a problemas muy particulares durante los años setenta, que no se habían presentado, por lo menos con igual importancia, en los decenios pretéritos. Se relacionan fundamentalmente con el reordenamiento de la economía internacional y con las alzas de precio del petróleo acordadas por los países exportadores. Por primera vez desde la posguerra, Nicaragua sufrió un proceso inflacionario de cierta intensidad, que vino a agravar sin duda la desigual estructura distributiva. Por ejemplo, se estima que el salario real promedio sufrió un deterioro de 14% entre 1970 y 1975.⁸ Aun cuando el país se vio beneficiado durante algunos años por la subida de los precios de sus principales productos de exportación —azúcar, algodón y después café— en definitiva la relación de precios de intercambio no le favoreció ante el alza del precio del petróleo —producto importado del cual depende en más de 70% para su generación eléctrica—, y a ese inconveniente se vinieron a sumar el proceso inflacionario internacional y la devaluación del dólar —moneda a cuya paridad se fijaba de hecho la del córdoba— frente a las monedas europeas y de Japón. Además de estas circunstancias, originadas en alto grado en el sector externo, Nicaragua sufrió un régimen de lluvias excepcionalmente malo durante tres años —en 1972, 1975 y 1977—, que afectó a la producción de algunos artículos agrícolas, y sobre todo a la de granos básicos.

Sin embargo, fue el terremoto que asoló a la ciudad de Managua en diciembre de 1972 el que vino a marcar un quiebre definitivo con las tendencias históricas.⁹ Ese desastre natural y sus secuelas tuvieron consecuencias tanto sobre la economía nicaragüense como sobre la conducción de la política económica que contribuyeron en mucho a agudizar las tensiones antes aludidas, ya presentes a finales de la década de los años sesenta.

Si bien es cierto que las actividades de reconstrucción, favorecidas por ingresos externos de cierta consideración durante el período 1973-1975, contribuyeron a una expansión económica relativamente dinámica entre esos años,

5. Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *Datos de la tercera encuesta de situación del empleo*, Managua, 1975, y SIECA, *El desarrollo integrado en la presente década* (Guatemala, octubre de 1972), pp. 28-29 de la versión editada por el INTAL.

6. Pedro Belli, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, marzo de 1978.

7. *Las condiciones de salud en las Américas, 1971-1973*, op. cit.

8. Belli, op. cit.

9. *Informe sobre los daños y repercusiones del terremoto de la ciudad de Managua*, op. cit.

3. CEPAL, *Desarrollo y política social en Centroamérica* (CEPAL/MEX/76/11), agosto de 1976.

4. Organización Panamericana de la Salud, *Las condiciones de salud en las Américas, 1971-1973*.

es de suponer que el propio sismo afectó a los distintos estratos de la población de Managua en forma muy desigual, castigando en mayor medida a los grupos de bajos ingresos que vivían en barriadas o viviendas de mala calidad que quedaron totalmente destruidas, y empeorando de esa manera la de por sí desigual distribución del ingreso. Más significativos, si cabe, para el comportamiento de la economía nicaragüense después del terremoto, fueron los fenómenos relacionados con la reconstrucción.

El Gobierno central había elevado considerablemente sus erogaciones, por su parte, sin que los ingresos crecieran de manera análoga. Los préstamos contratados para hacer frente a los primeros gastos de reconstrucción y para cubrir posteriormente el déficit cada vez mayor, se financiaron en alto grado a través del crédito externo, obtenido muchas veces bajo condiciones comerciales en los mercados privados de capital. Así, a mediados del presente decenio, a Nicaragua correspondían los índices de endeudamiento público externo más altos de Centroamérica y la estructura menos favorable de la región. A guisa de ejemplo, los gastos del Gobierno central habían pasado de 600 millones de córdobas en 1970 a 1 680 millones en 1974, mientras el déficit fiscal subía de 73 millones a 340 millones de córdobas en el mismo período.

Lo anterior hubiera sido aceptable de haberse canalizado los mayores gastos hacia las actividades de reconstrucción, a estimular las actividades productivas, y a atender el suministro de las necesidades básicas de la población. Existen, sin embargo, dudas sobre la justificación de parte de estas erogaciones. Es evidente que los daños causados por el terremoto de Managua están lejos de haberse reparado, mientras otras inversiones se destinaron prioritariamente a la edificación y a obras de infraestructura de lenta maduración. Todavía se canalizaron otros fondos hacia los usuarios a través del sistema de intermediación, sin haberse establecido mecanismos de control y supervisión más estrictos, por lo que no siempre se destinaron aquellos recursos a fines prioritarios. En igual forma se operaron importantes compras de equipo en el exterior, sin que el tipo de maquinaria ni la magnitud de esas importaciones fueran siempre congruentes con los propósitos de la reconstrucción o los programas de desarrollo.¹⁰

Por otro lado, existe amplia evidencia de que el programa de reconstrucción se prestó a considerable especulación, especialmente en la compraventa de tierras, y a procedimientos irregulares en la contratación de bienes y servicios. Asimismo, la disputa que se desató entre distintos grupos empresariales por participar de los programas de reconstrucción tuvo un aspecto político cuando el grupo ligado al centro de poder perdió el apoyo de parte del sector privado organizado por haberse propuesto acaparar dichos programas, mientras que surgían muestras de creciente inconformidad ante el Gobierno debido a que éste supuestamente no prestaba atención con la celeridad que se hubiera requerido a los daños provocados por el terremoto.

La secuela del período de reconstrucción —el cual, se

insiste, sigue inconcluso— se confundió con un período de conmoción civil de una intensidad cada vez mayor, que a su vez contribuyó a un virtual estancamiento de la inversión privada desde 1975, y a su franco retroceso en 1978. El Gobierno central, quizá con el deseo de contrarrestar la atonía de la inversión privada, y simplemente para mantener el elevado nivel de gastos a que se había acostumbrado en los años inmediatos anteriores, unido a la creciente carga financiera derivada de la deuda pública —tanto en intereses como en amortizaciones— continuó aumentando sus erogaciones. Pasaron de 2 100 millones de córdobas en 1975 a 3 086 millones en 1978. En cambio, mientras se estancaba la economía, los ingresos tributarios aumentaban a un ritmo muy inferior, y los déficits crecieron de un año a otro hasta rebasar los 1 300 millones de córdobas en 1977 (5.8% del producto interno bruto). Así, el endeudamiento público, en su mayoría de origen externo, y dependiente en cada vez mayor proporción de créditos de fuentes privadas en condiciones comerciales, empezó a absorber una proporción importante de las divisas generadas por el sector exportador.

Del lado de la balanza de pagos, el elevado nivel de gastos públicos y los requerimientos de la reconstrucción, se veían asociados a un alto ritmo de crecimiento de las importaciones, reforzado por un encarecimiento generalizado de los artículos y servicios adquiridos en el exterior. Durante el período 1970-1972, el valor de la importación de bienes y servicios fue del orden de los 240 millones de dólares anuales, cifra que saltó a 425 millones de dólares en 1972 y pasó de los 600 millones anuales en los tres años subsiguientes hasta llegar a 850 millones en 1977.

Con la excepción de un año (1976), en que el precio excepcional del café contrarrestó la tendencia de deterioro en la relación de términos de intercambio, el país ha registrado considerables déficits en la cuenta corriente, del orden de 10% del producto interno bruto.

En síntesis, hacia finales de 1977, los principales rasgos de la economía nicaragüense eran los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas y en la balanza de pagos, tensiones inflacionarias —que castigaban en mayor proporción a los estratos de bajos ingresos de la población—, un virtual estancamiento de la inversión privada, y problemas asociados a la capacidad de endeudamiento externo del país cada vez mayores.

Este panorama, que contrasta con la formal estabilidad de los años cincuenta y sesenta, tuvo repercusiones que fueron de gran alcance y de la más diversa índole. Además, las actividades de reconstrucción se convirtieron en el principal foco de atención del gobierno durante este período, y la constelación de pugnas que se abrieron para participar en dichas actividades provocaron profundos cismas en una porción de la sociedad nicaragüense.

3. Acontecimientos recientes

La conmoción civil que venía condicionando algunos de los fenómenos políticos en años anteriores adquirió una nueva dimensión a principios de 1978. La insurrección popular fue adquiriendo importancia a lo largo del año, y se desbordó en septiembre en conflictos armados muy intensos, pero lo-

10. Véase *Nicaragua: notas para el estudio económico de América Latina, 1977* (CEPAL/MEX/78/4), p. 33.

calizados, que arrojaron un elevado costo en vidas humanas y en daños materiales. Las repercusiones de estos acontecimientos sobre la evolución de la economía no se hicieron esperar.

En efecto, a pesar de un ciclo agrícola favorable, consecuencia del mejor régimen de lluvias del presente decenio, la economía entró en una profunda depresión. La difícil situación de balanza fiscal y de balanza de pagos que se venía arrastrando se agravó durante el año en forma dramática. En cuanto al primer aspecto, la recaudación de ingresos fiscales disminuyó drásticamente, no obstante la ley de reforma impositiva que había entrado en vigor en el segundo semestre, a causa básicamente del nivel más bajo de actividad económica y de las consecuencias de la insurrección. Si el Gobierno se vio obligado a restringir sus gastos de capital, no sucedió lo mismo con los de funcionamiento ante las crecientes asignaciones para servicio de deuda y, sin duda, las exigencias del conflicto interno que en el terreno puramente militar cada vez iba tomando más las características de una guerra convencional. El déficit fiscal en 1978 fue el mayor en la historia, y nuevamente se recurrió al financiamiento externo para cubrirlo. Por lo que se refiere al segundo aspecto, si bien las importaciones se contrajeron notablemente, con lo cual el déficit en cuenta corriente resultó moderado, el panorama político produjo una cuantiosa salida de capitales privados al exterior que el Gobierno no trató de evitar o atenuar sino hasta finales de septiembre. Tardíamente puso en vigor un control de cambios relativamente liberal y de dudosa efectividad, puesto que para esa fecha el país había perdido ya más de 220 millones de dólares en reservas monetarias.¹¹

El ritmo decreciente de la actividad económica —se estima que el producto interno bruto cayó 7% en 1978— y la salida de capital privado al exterior ocasionaron a su vez una aguda contracción en los depósitos monetarios y en el cuasidineró, hecho que se pudo compensar parcialmente por medio de una rápida ampliación del efectivo en poder del público. Con todo, a pesar de haberse expandido en forma extraordinaria el crédito interno al sector público, la pérdida en reservas monetarias internacionales y la reducción de depósitos monetarios y de ahorro contrajeron 9% los medios de pago.

Estas tendencias se aceleraron y agravaron más aún durante los primeros meses de 1979, cuando los desequilibrios antes descritos se volvieron insostenibles. El Gobierno se vio obligado a adoptar un conjunto de medidas de política económica para contrarrestar los desequilibrios referidos. Primero, las disposiciones cambiarias se hicieron más rígidas cuando se estableció en febrero el depósito previo equivalente a 100% del valor de la mayoría de las importaciones. Luego, en abril, se devaluó el córdoba en más de 43%, estableciéndose tasas diferenciales para la compra y venta de divisas, y tasas múltiples para las compras. Se acordó asimismo trasladar al Gobierno central el diferencial

11. La falta de control en este régimen era de conocimiento público. Incluso después de las medidas más severas que se aplicaron después de febrero de 1979, fue relativamente fácil efectuar exportaciones sin entregar las divisas generadas —o al menos entregando sólo parte de las mismas— al Banco Central. Así se generó la impresionante fuga de capital a que se alude más adelante y se alimentó un mercado paralelo de divisas que llegó a niveles de cotización que multiplicaban por tres la tasa oficial.

entre las tasas de compra y venta para contribuir a cerrar la brecha fiscal.

En rigor, estas medidas tuvieron escaso tiempo para demostrar su eficacia porque los hechos relacionados con la insurrección anularon cualquier efecto de política económica. Las importaciones estaban de por sí estancadas, y los únicos efectos cuantificables de la devaluación fueron el alza repentina en los precios internos y la contracción de las exportaciones. En relación al primer punto los comerciantes e industriales se anticiparon a ajustar con creces los precios de sus productos al efecto que suponían a la devaluación, motivo por el cual el índice oficial de precios da cuenta de un alza superior a 20% en abril y mayo, castigando nuevamente y en forma especial a los estratos asalariados.

Por otro lado, debe suponerse que las exportaciones de productos manufacturados, por lo menos al resto de Centroamérica, tuvieron que sufrir una baja porque durante los primeros meses del año las empresas industriales se vieron en dificultades para importar insumos debido a trámites administrativos asociados al régimen cambiario, por lo que decidieron en muchos casos adquirir su divisas en el mercado paralelo a tasas mayores. Esta situación, que propendió a desestimar las exportaciones, se oficializó con el establecimiento de las tasas múltiples que, de hecho, se convirtieron en un impuesto a la exportación. Esta disposición afectó en mayor grado a las industrias que incorporan un elevado componente de insumos importados —cuyo costo, medido en córdobas, aumentó 43%— mientras las divisas obtenidas por exportaciones únicamente variaron entre 14 y 29 por ciento.

Ante la profunda depresión en que se encontraba sumida la economía y no obstante la captación del diferencial de cambio antes aludido y la creación de un régimen de retenciones sobre las exportaciones de productos agrícolas sujetos a imposición, sumados a la recaudación parcial obtenida de las nuevas medidas fiscales que se habían adoptado en agosto de 1978, los ingresos del Gobierno central durante los primeros cinco meses del año fueron inferiores en 16% a los recaudados en el mismo período del año anterior. Al mismo tiempo, las exigencias financieras del Gobierno relacionadas con su respuesta a la insurrección popular ocasionaron cuantiosos gastos corrientes (la inversión pública disminuyó notablemente), de manera que el Gobierno continuó presentando una posición fuertemente deficitaria. Sólo la deuda del sector público con el Banco Central aumentó en más de 1 000 millones de córdobas entre finales de julio de 1978 y finales del mismo mes de 1979.

Paralelamente a esta situación, y conforme se intensificaba la insurrección popular, el sistema de intermediación sufría una fuerte pérdida de depósitos mientras que el público y las empresas buscaban el acceso al crédito al parecer para que sus pérdidas se redujeran en el caso de que la insurrección les obligara a una eventual suspensión de sus actividades. Así, mientras los depósitos a la vista y a plazo se desplomaban de casi 2 000 millones de córdobas a mediados de 1978 a menos de 1 500 millones 12 meses después, la cartera crediticia de los bancos se mantenía prácticamente al mismo nivel durante este período. Al 31 de julio de 1979 todo el sistema de intermediación estaba fuertemente desencajado —en unos 630 millones de córdobas— y con un saldo adicional pagadero al Banco Central superior a los 1 300

millones de córdobas. Más de dos tercios de esta deuda se habían generado en los últimos doce meses.

En la fase final de la insurrección, empresas y personas, sobre todo las vinculadas con el régimen anterior, procuraron convertir los recursos líquidos de que aún disponían a monedas convertibles acudiendo al mercado paralelo de divisas y, en los últimos días, a mecanismos ilícitos que incluyeron en algunos casos, asaltos abiertos a bancos. Este hecho, sumado a la evolución cada vez más crítica de la balanza de pagos —ya durante el primer semestre del año el Gobierno había entrado en mora con varios acreedores en el exterior— condujo a que las reservas monetarias internacionales absolutas fuesen inferiores a los tres millones de dólares a finales de julio. Cifras oficiales indican que la fuga de divisas durante el primer semestre del año llegó a unos 315 millones de dólares. Si se suman éstos a los más de 220 millones de dólares que salieron del país en 1978, se comprenderá la magnitud que adquirió el drenaje de recursos de la economía nicaragüense durante los últimos dieciocho meses.

4. Recapitulación

En síntesis, la economía de Nicaragua se caracterizaba a mediados de 1979 por la desmonetización más aguda y por la paralización de las principales actividades productivas. Condujeron a este dramático estado de cosas factores que se venían arrastrando de varios años atrás y que apuntaban a crecientes desequilibrios financieros del sector público y del sector externo, un sistemático y progresivo drenaje de recursos de la economía al exterior, y la contracción de la inversión pública y privada como efectos indirectos del proceso insurreccional. Estos hechos han dado por resultado que el nuevo Gobierno de Reconstrucción haya recibido una economía en profunda depresión, un sistema de intermediación financiera insolvente, una administración pública desarticulada, una deuda externa de gran dimensión, una población diezmada por el conflicto, y enormes daños materiales que se necesitará reparar. A todo lo anterior tiene que sumarse la interrupción de las actividades agrícolas durante la fase culminante de la insurrección.

Dentro de este panorama tan desolador caben algunas reflexiones de aliento. Una vez superada la fase más crítica de la rehabilitación de la economía y de la reconstrucción de los daños —la misión estima que dos a tres años pueden ser un período prudente para lograrlo—, el país se encontrará ante una oportunidad excepcional para elevar el nivel de bienestar de toda su población. El robustecimiento y la diversificación de la economía nicaragüense durante los años cincuenta y sesenta de que se dio cuenta en las páginas precedentes, constituyen de hecho una plataforma sobre la que se podrá lograr lo señalado a través de una decidida mejora en la distribución del ingreso.¹² En seguida, una vez

12. Para ejemplificar la posibilidad en manos del gobierno de eliminar la pobreza extrema de Nicaragua se pueden citar algunas estimaciones muy burdas. Según un estudio preparado en 1972 por el Grupo Asesor de la FAO para la Integración Centroamericana (*Plan prospectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica*, Guatemala GAFICA 4/72), 5% de la población nicaragüense captaba en 1970 28% del ingreso, mientras el 50% más

superado este período crítico, el país dispone de los suficientes recursos naturales y el Estado, complementado por la actividad privada, tiene la posibilidad de generar excedentes suficientes para financiar una explotación más eficiente de esos recursos y permitir con ello que se recupere —e incluso se supere— el dinamismo de los años cincuenta y sesenta, pero ahora sobre una base más equitativa.

Así, la cooperación de la comunidad internacional durante la etapa crítica de la rehabilitación y la reconstrucción habrá de tener una doble finalidad. Por un lado, la de evitar mayores sufrimientos a la población nicaragüense; por otro, la de abrir el camino a un desarrollo económico y social de amplias perspectivas para los habitantes de ese país centroamericano. □

pobre de la población captaba sólo 15% del ingreso y los estratos intermedios el resto. Ello daría una estructura distributiva para 1977 del orden que se anota en el cuadro A. Ahora bien, si se asume que el sector estatal, al haber incautado numerosas empresas de personas que formaban parte de los estratos de altos ingresos del país, estaría ahora en condiciones de transferir parte de dichos ingresos a los estratos más pobres sin reducir el coeficiente de ahorro a inversión, el panorama distributivo cambiaría marcadamente. El cuadro B demuestra cómo se habría presentado la estructura distributiva en el mismo año 1977 bajo las siguientes hipótesis: 1) el Estado capta 50% de los ingresos de 5% en la cúspide y 25% del tramo de 15% siguiente; 2) la mitad de estos recursos —equivalentes a más de 10% del PIB— se destina a financiar la continua ampliación de la economía; 3) la otra mitad —que se puede considerar el “consumo dispendioso” del 20% de mayores ingresos de la población— se transfiere al 50% más pobre de la población, y 4) la situación del tercer tramo que recoge 30% de la población continúa invariable.

Como se observará, el ingreso per cápita de los estratos más pobres de la población aumenta 75% sin que se haya afectado al coeficiente de ahorro. Este ensayo confirma la importancia de uno de los puntos a que alude el Programa de Gobierno, en el sentido de administrar las empresas incautadas con eficiencia, ya que únicamente así se daría la oportunidad de acumular el excedente y a la vez mejorar la estructura distributiva.

CUADRO A

Nicaragua: distribución del ingreso en 1977
(Dólares a precios corrientes)

Tramos	%	Población (miles)	PIB (millones)	PIB per cápita
1	5	116.3	629	5 409
2	15	348.7	719	2 062
3	30	697.5	562	805
4	50	1 162.5	337	289
Total	100	2 325.0	2 247	966

Fuente: Banco Central de Nicaragua. Cifras del PIB a precios de mercado.

CUADRO B

Distribución del ingreso en 1977 bajo las hipótesis arriba señaladas
(Dólares a precios corrientes)

Variación (%)	PIB (millones)	PIB per cápita
- 25	472	4 056
- 13	629	1 804
0	562	805
+ 74	584	502
	2 247	966