



Revista de Fomento Social, 57 (2002), 653-681

Los Programas de Ajuste Estructural: El caso de Nicaragua

Tomás Ernesto RODRÍGUEZ ALAS¹

La política económica de los países en desarrollo, entre ellos Nicaragua, ha estado orientada en la última década del siglo XX (y en la actualidad) por los programas propuestos por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Este artículo quiere hacer una breve presentación del origen histórico de los Programas de Ajuste Estructural, su contenido, los programas que han surgido para complementar o corregir sus fallos y su aplicación a Nicaragua.

En 1946 nacieron las dos principales Instituciones Financieras Internacionales fruto de los acuerdos de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Ambas instituciones han jugado un papel

¹ El autor trabaja en el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana de Managua, Nitlapán. Actualmente está realizando su tesis doctoral en la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, ETEA. El contenido de este artículo forma parte de dicha tesis doctoral y un avance de la misma ha sido presentado como libro por UCA Publicaciones (Rodríguez, 2002).

importante en el desempeño de la economía en el ámbito mundial, debido a que han sido promotores de programas económicos y fuentes de financiación condicionada al cumplimiento de esos programas (Gilbert y Vines, 2000).

Tanto el Banco Mundial, como el FMI tuvieron como arquitecto a Harry Dexter White, oficial del Tesoro de Estados Unidos y esta última nación es el socio con mayor porcentaje de voto en ambas instituciones². Estas circunstancias han condicionado el tipo de programas y las políticas promovidas por estas instituciones con el apoyo de la actual primera potencia económica (Varela, 1969; Boughton, 1998 y Sanahuja, 2001).

1. Origen histórico de los Programas de Ajuste Estructural

1.1. Surgimiento del monetarismo en los países desarrollados

Como solución a la depresión económica de 1929 se impulsaron una serie de políticas económicas que posteriormente fueron teorizadas por Keynes y modelizadas por Hicks, por ello son conocidas como políticas keynesianas. La causa de la depresión se vio en la contracción de la demanda y por ello se impulsaron medidas de expansión del gasto público para generar empleo y aumentar la demanda. Los países desarrollados consideraban al desempleo como su principal enemigo, por ello la política fiscal estaba dirigida a crear empleo, garantizar el consumo y la inversión, que a través del efecto multiplicador, pudieran dinamizar el crecimiento de la economía. También se consideraba que existía una relación inversa entre desempleo e inflación, teoría que se expresaba en la curva de Phillips. Hasta mediados de los años setenta la inflación no representaba ningún problema para los países desarrollados.

A partir de 1968 el aumento de los precios internos empezó a ser un problema para los países desarrollados (Sebastián, 1988), este problema se agudizó con las alzas de los precios del petróleo provocadas por la OPEP en 1973 y 1979. Los países desarrollados se encontraron frente a una nueva realidad económica, la estanflación, que implicaba altas tasas de inflación y

² Estados Unidos tenía el 17,6 % de los votos en el FMI (en el 2001) y 16,49% en el Banco Mundial (en el 2000). Esto le da prácticamente a Estados Unidos la capacidad de veto, pues sólo se necesita el 20% de los votos.

altas tasas de desempleo al mismo tiempo. La aplicación de las medidas keynesianas tradicionales sólo agudizaba el problema de la inflación. La inflación se convirtió en el enemigo número uno, desplazando al desempleo (Barratt Brown, 1995).

La Secretaría del Tesoro del Reino Unido fue la primera en aceptar los principios monetaristas expresados por la teoría cuantitativa del dinero formulada por Milton Friedman y la escuela de Chicago. Esta teoría se expresa en la siguiente ecuación fundamental:

$$MV = PT \quad (1.1)$$

Donde:

M: Masa Monetaria.

V: Velocidad de circulación del dinero.

P: Precios.

T: Volumen total de transacción de bienes y servicios.

Asumiendo la validez de esta ecuación los precios están determinados por la oferta de dinero (M) considerando la velocidad de circulación del dinero y el volumen de transacciones como constantes. Si se quiere reducir el nivel de precios se tendría entonces que reducir la oferta de dinero y para ello hay que reducir la demanda empezando por la contracción del gasto público.

Posteriormente otros autores siguieron desarrollando las teorías monetaristas, pasando a los campos de la economía normativa.

La reducción de la participación del estado en la economía, limitándolo a un supervisor y garante de las libertades del mercado, se convirtió en el eje de la política del gobierno de la Sra. Margaret Thatcher en el Reino Unido y del Sr. Ronald Reagan en los Estados Unidos (Barratt Brown, 1995). Había que devolverle al mercado su libertad para que éste regulara la economía, ese era el discurso norteamericano fuera de sus fronteras.

1.2. El endeudamiento externo en América Latina

La necesidad de la banca comercial internacional de colocar los excedentes de los países petroleros, en un momento en que los países desarrollados

estaban contrayendo su gasto, hizo que volvieran su mirada hacia los países en desarrollo. En los años setenta los países de América Latina tenían tasas de crecimiento superiores a las de los países desarrollados y su gasto público todavía estaba en expansión (Sebastián, 1988), eso los convertía en demandantes de financiamiento externo.

La concesión de créditos se realizó casi de forma indiscriminada, con información insuficiente sobre los riesgos-país y sobre las actividades de los otros bancos competidores. También se emplearon procedimientos más flexibles para la concesión de los préstamos, lo que facilitaba el acceso a créditos que fueron empleados en proyectos que no generaron el ingreso suficiente para atender el servicio de la deuda.

La crisis de la deuda estalla en 1982 cuando el gobierno de México solicita una reestructuración de su deuda porque no puede hacer frente al pago de los intereses. Las causas de la crisis de la deuda se encuentran en la contracción del comercio internacional; la caída de los precios de las materias primas, principales productos de exportación de los países endeudados; y la elevación de los tipos de interés en los Estados Unidos para la financiación de su déficit público, lo que elevó los tipos de interés a escala internacional.

La mayor parte de los países de América Latina se encontraron a principios de los 80 con fuertes desequilibrios macroeconómicos: altas tasas de inflación, fuertes déficit públicos y de balanza de pagos, elevados niveles de desempleo y con una situación de endeudamiento impagable. Esta situación motivó la pronta intervención de las Instituciones Financieras Internacionales: el FMI y el Banco Mundial.

1.3. El "Consenso de Washington"

La política de las instituciones de Bretton Wood a partir de la crisis de la deuda fue guiada por un conjunto de ideas que diez años después fueron sistematizadas por John Williamson, en la forma de un decálogo que se conoce como "Consenso de Washington" (Williamson, 2000).

Este denominado consenso es la síntesis que Williamson hace de las políticas aplicadas por el FMI y el Banco Mundial en América Latina durante la década de los 80 (Srinivasan, 2000) y tanto los que están a favor, como los que están en contra, lo han identificado como el ideario del neoliberalismo,

es más, como las bases teóricas de un fundamentalismo de mercado³.

A finales de los noventa empiezan a aparecer disensos dentro de las mismas instituciones que en teoría apoyaban el decálogo. Quizás la voz más sobresaliente es la de Joseph Stiglitz, Economista Jefe del Banco Mundial en ese entonces. Stiglitz señala que esas políticas no son suficientes y es necesario incluir los siguientes aspectos (Serrano, 2000):

- La mejora de los niveles de vida.
- Un desarrollo sostenible ecológica y políticamente.
- Un desarrollo igualitario.
- Un desarrollo democrático.

Pero estas voces se han ido apagando, señal de ello es la renuncia de Stiglitz a inicios del año 2000 (Sanahuja, 2001: 273).

2. El contenido de los Programas de Ajuste Estructural

Al conjunto de políticas promovidas por las Instituciones Financieras Internacionales se le llama generalmente Planes de Ajuste Estructural (PAE), aunque con mayor rigor se trata de Planes de Estabilización y Ajuste Estructural. Son dos tipos de programas que, coherentes con la teoría neoclásica, intentan influir las dos partes que componen el mercado; las políticas de estabilización pretenden afectar el lado de la demanda, mientras que las políticas de Ajuste Estructural el lado de la oferta. Son políticas complementarias que tratan de establecer el equilibrio macroeconómico a través de instrumentos de política macroeconómica.

El Fondo Monetario Internacional era el responsable de ejecutar las políticas de estabilización, que son consideradas de corto plazo (de uno a tres años); mientras que el Banco Mundial se hacía cargo de los programas de ajuste propiamente dichos. Pero con el tiempo esta distinción se fue haciendo difusa, produciéndose solapamiento entre las dos instituciones (Sanahuja, 2001: 120).

El Banco Mundial lanzó el primer programa de ajuste estructural en

³ Williamson (2000) señala que con este tipo de lectura ha provocado confusión y en realidad no se ha producido el consenso que inicialmente buscaba.

febrero de 1980 y desde entonces se volvió un programa recomendado para todos aquellos países que presentaban déficit en la cuenta comercial de la Balanza de Pagos (Ferreira y Keely, 2000).

2.1. Las Políticas de Estabilización

Las Políticas de Estabilización son las que primero entran en juego, tienen como objetivos resolver tanto el desequilibrio interno provocado por el déficit público, como el desequilibrio externo reflejado en la balanza de pagos.

Se creía que la inflación descendería al reducir el déficit fiscal, logrando así el equilibrio interno, por ello el primer tipo de políticas estaba dirigido a disminuir el gasto público o aumentar los ingresos fiscales y en algunos casos se buscaba lograr ambas cosas.

El segundo tipo de políticas buscaba aumentar los flujos externos netos del país, para ello se aplicaron dos instrumentos, la devaluación nominal del tipo de cambio buscando con ello devaluar el tipo de cambio real y la subida de los tipos de interés para elevar los flujos de capital.

2.2. Las Políticas de Ajuste Estructural

Las Políticas de Ajuste Estructural consisten básicamente en impulsar una serie de reformas de carácter macroeconómico, microeconómico y sectorial. Las principales reformas, en coherencia con el Consenso de Washington, son las siguientes (Ferreira y Keely, 2000:164–168):

- La reforma comercial busca eliminar las distorsiones creadas por las políticas proteccionistas e instaurar un sistema de incentivos adecuados para la producción de bienes comercializables y no comercializables.
- La reforma de precios busca eliminar los sistemas de racionamiento o el establecimiento de precios fijos por parte del estado.
- La reforma impositiva busca elevar la eficiencia en la recaudación de los impuestos y elevar los ingresos del estado.
- La reforma financiera busca mejorar el funcionamiento del mercado doméstico de capitales.
- La privatización de las empresas públicas.

- La reforma del mercado laboral que busca aumentar la flexibilidad y la integración entre los distintos mercados.
- El fortalecimiento institucional para aumentar la eficiencia administrativa de los gobiernos en su nuevo papel.

El instrumento financiero del FMI para la implementación de los programas de ajuste estructural era el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, conocido como ESAF por sus siglas en inglés. A partir de 1999 fue reemplazado por el “Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza” (FMI, 2001). Por parte del Banco Mundial se implementaron los “Préstamos de Ajuste Estructural” (*Structural Adjustment Loans*, SAL) y los “Préstamos de Ajuste Sectorial” (*Sectorial Adjustment Loans*, SECAL).

RECUADRO 1

Términos concesionales bajo el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (*Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF) del FMI

- 80 países miembros con bajos ingresos son elegibles para este tipo de asistencia.
- Tiene que ser elegible por la Agencia de Fomento Internacional (IDA) y la elección se hace en base a la renta *per capita*.
- Puede obtener un máximo del 140 por ciento de su cuota bajo un acuerdo de tres años. Excepcionalmente puede alcanzar un 180 por ciento.
- La tasa de interés es de 0,5 por ciento. El pago se inicia a los cinco años y medio y debe terminar 10 años después del primer desembolso.

Fuente: FMI (1999a) (traducción propia).

La eficacia de estas políticas ha sido cuestionada por diferentes sectores políticos y académicos, porque no se han alcanzado los objetivos para los que fueron diseñadas o porque han incrementado las diferencias de ingresos y la pobreza en aquellos países en los que se han implementado (Sanahuja, 2001).

Las propias evaluaciones del Banco Mundial de sus programas de ajuste,

a través del “Departamento de Evaluación de Operaciones” (Operations Evaluation Department, OED), no son del todo positivas. Menos de dos tercios de los programas implementados entre 1980 y 1993 alcanzaron los objetivos que se buscaban y pudieron ser considerados como exitosos.

Los programas de estabilización de corto plazo han tenido mayor éxito relativo que los programas de ajuste propiamente dichos. Los fracasos se adjudican a que no se ha puesto el suficiente énfasis en las reformas que afecten la oferta o las decisiones microeconómicas de los agentes. Y se reconoce que en el diseño original no hubo una preocupación expresa de cómo estas políticas afectarían a los pobres en el corto plazo (Ferreira y Keely, 2000).

Tabla 1. Evaluación de los PAE por la OED

Región	Programas exitosos	%	Programas no exitosos	%	Total
África	37	55	30	45	67
Asia	21	78	6	22	27
Norte África y Medio Oriente	14	82	3	18	17
América Latina	19	56	15	44	34
Total	91	63	54	37	145

Fuente: Ferreira y Keely (2000).

La prolongación del ajuste en muchos países, elevando el costo social; las protestas sociales y la oposición política al ajuste; y la denuncia internacional de parte de las Naciones Unidas, obligaron al Banco Mundial y al FMI a realizar cambios en sus programas (Sanahuja, 2001). A partir de 1986 se introdujo dentro de las reformas institucionales la creación de Fondos de Compensación Social, que consistían en programas focalizados en los sectores de más bajos ingresos para atender problemas de salud, educación y seguridad alimentaria.

A principio de los años noventa se constata que hay un grupo importante de

países que a pesar de estar aplicando los PAE no pueden pagar la deuda externa, en América Latina se encuentran en esa situación: Bolivia, Honduras, Guyana y Nicaragua. Así nace, en 1996, la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), conocida como HIPC por sus siglas en inglés (*High Indebted Poor Countries*). En 1999 se les pide a los países incluidos en la iniciativa la elaboración de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza DELP (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP), para poder acceder a los recursos tanto del Banco Mundial, como del Fondo Monetario Internacional.

3. La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)

Cuarenta y dos países en el mundo, que son elegibles para los programas ESAF y para los préstamos del IDA, no pueden honrar sus deudas externas, debido a que éstas son muy elevadas en proporción al tamaño de sus economías. Esta situación pone en peligro dos cosas: el éxito de los programas de ajuste en los países y el pago mismo de la deuda externa.

Como dijimos anteriormente, en 1996 surge la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC)⁴ para aquellos países que tuvieran un valor presente neto del total de su deuda mayor al 250 por ciento de sus exportaciones.

La iniciativa estaba diseñada en dos etapas. En la primera etapa los países elegibles entrarían en un Programa de Ajuste Estructural por tres años. Se realizaría una reestructuración del pago del servicio de la deuda con el Club de París, en base a una reducción de la deuda en un 67 por ciento. En ese período el país debe negociar reducciones con sus otros acreedores, al menos por el mismo porcentaje.

Si el país cumple adecuadamente con el Programa de Ajuste Estructural y si alcanza un nivel sostenible de endeudamiento con la condonación, entonces se le concede dicha condonación y sale de la Iniciativa. A este momento se le llama punto de decisión. Pero si llegado a este punto no se ha alcanzado un nivel sostenible de endeudamiento se continúa con la segunda etapa.

En la segunda etapa se continuaba con otro Programa de Ajuste Estructural y se realizaba una recalendarización del pago del servicio de la deuda en base a una reducción del 80 por ciento, con el Club de París. También hay que

⁴ El desarrollo de la iniciativa se acordó en la reunión del G7 con el FMI y el BM el 26 de septiembre de 1996 en la ciudad de Lyon, Francia.

negociar reducciones equivalentes con los otros acreedores. En la formulación original la segunda etapa tenía una duración de tres años para alcanzar lo que se denominó punto de culminación.

Debido a los pobres resultados de la iniciativa HIPC en los primeros tres años se realizó una reformulación de la misma⁵. El nivel de endeudamiento sostenible se redujo de 250 a 150 por ciento del valor presente neto de la deuda en relación con las exportaciones. Se pide la elaboración de un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) y las políticas económicas de ajuste estructural deberán estar en consonancia con esa estrategia. Por esa razón los préstamos ESAF pasan a llamarse "Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza". El punto de culminación no tiene un período fijo de duración, ahora es flotante. Y la condonación alcanza el 90 por ciento de la deuda (Banco Mundial y FMI, 1999).

Veintiseis países se han acogido a la iniciativa HIPC desde su origen hasta abril del 2002. Bolivia, Mozambique, Tanzania y Uganda han alcanzado el punto de culminación, los restantes han alcanzado el punto de decisión. Doce países están en la primera etapa y cuatro países no han entrado en el proceso (FMI, 2002: 6).

El progreso de los países que han alcanzado el punto de decisión se ha visto afectado por las siguientes razones: problemas en la implementación del programa económico, retrasos en la preparación de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza y en algunos países alcanzar las metas sociales y estructurales va a llevar más tiempo del esperado.

El principal problema de los países que no han alcanzado el punto de decisión es la inestabilidad social que se manifiesta en conflictos bélicos. En estos países es muy difícil implementar estrategias de reducción de pobreza debido a los desplazamientos de población que provocan las guerras (FMI, 2002: 6).

La necesidad de vincular la iniciativa HIPC a la reducción de la pobreza y no sólo a un alivio de la carga financiera para los gobiernos sin ninguna consecuencia para la población, llevó a que se introdujera, como exigencia para la condonación, la elaboración de unas estrategias explícitas de reducción de la pobreza.

⁵ Solamente Bolivia y Uganda se habían beneficiado de la iniciativa HIPC (Sanahuja, 2001:281). Las modificaciones se introdujeron el 17 de septiembre de 1999 por el Comité para el Desarrollo del FMI y el Banco Mundial.

Los gobiernos de los países endeudados son los responsables de la elaboración de los DELP; pero debe garantizarse la participación del conjunto de la sociedad, especialmente la sociedad civil, en la elaboración, implementación y seguimiento de la estrategia. Las Instituciones Financieras Internacionales, los países donantes y las agencias de las Naciones Unidas pueden ofrecer su asesoría técnica.

Los veintitrés documentos elaborados⁶ contienen medidas para mejorar los servicios de salud preventiva y educación primaria. Nueve documentos incluyen mejoras de los servicios de agua y saneamiento. Ocho países destacan el desarrollo rural y siete países la necesidad de mejorar infraestructura vial (Gupta et al, 2001).

4. La política económica de Nicaragua en la década de los 90

Nicaragua tiene la mayor extensión territorial de los países centroamericanos, con una superficie de 129.494 km² y posee una población de 4,9 millones de habitantes. El PNUD (2000) considera a Nicaragua un país de desarrollo medio y lo ubica en la posición 116⁷. En América Latina solamente dos países tienen un nivel de desarrollo menor: Guatemala y Haití.

En este capítulo se hará un breve recorrido histórico de la situación socioeconómica durante la revolución sandinista, período en el que se aplicó un primer plan de ajuste estructural. Luego se estudiará la aplicación de las políticas de ajuste en los años 90, la implementación de la iniciativa HIPC y la elaboración del PRSP. Este capítulo tiene un carácter descriptivo, los aspectos valorativos se harán en los siguientes capítulos.

4.1. La política económica en el período sandinista

Para comprender la política económica aplicada en los años 90 es necesario darle una mirada a la década anterior. El 19 de julio de 1978 triunfó la revolución sandinista, derrocando la dictadura del Gral. Anastasio Somoza. El gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) impulsó un modelo de economía mixta, nacionalizando la banca, controlando el comer-

⁶ Hasta septiembre del 2001.

⁷ En 1995 Nicaragua ocupaba la posición 109 (PNUD, 1995), y en 1997 descendió hasta la posición 127 (PNUD, 1997).

cio exterior y expropiando las propiedades de la familia Somoza y sus allegados.

El gobierno revolucionario impulsó una serie de reformas en la política social que tuvieron un impacto importante en las condiciones de vida de la población. Muchos bienes de consumo fueron subsidiados y la situación del trabajo agrícola e industrial mejoró (Dijkstra, 1999: 9). Pero todos estos cambios implicaron un fuerte aumento del déficit fiscal.

El gasto público se incrementó aún más por el mantenimiento del ejército, que tenía que hacer frente a la guerra contrarrevolucionaria. La situación económica se agravó por el embargo económico impuesto por los Estados Unidos en 1985.

Los problemas económicos surgidos durante el período revolucionario obligaron a aplicar medidas de estabilización y ajuste estructural.

“Un contexto internacional adverso, largos años de guerra y bloqueo económico y una política de transformaciones que afectó la eficiencia en la asignación de recursos, generaron durante el período 1979–1987 desequilibrios macroeconómicos que llevaron a la economía mixta sandinista al borde del colapso. El ajuste estructural, que había sido relegado por la guerra y la coyuntura política internacional, resultaba impostergable a comienzos de 1988” (Catalán, 1993: 15)

Hasta principios de 1988 el gobierno sandinista había realizado una política expansiva que permitía sufragar los gastos de la guerra y el sostenimiento de los servicios sociales básicos, el gasto público llegó a alcanzar el 50 por ciento del PIB en 1986 (SETEC, 2001: 46); pero la producción se reducía y el PIB se venía contrayendo desde 1984.

En febrero de 1988 se buscó el realineamiento de los precios relativos, devaluando la moneda, unificando las múltiples tasas de cambio y liberando los principales precios internos. Se hicieron recortes en el personal del Estado y se redujeron los salarios. Este esfuerzo de estabilización y ajuste estructural no contó con apoyo de las Instituciones Financieras Internacionales. La falta de suficientes reservas internacionales, que respaldaran el tipo de cambio, alimentó las expectativas inflacionarias de la población y se desencadenó una espiral inflacionaria asociada a las constantes devaluaciones del tipo de cambio nominal. La devaluación anual del tipo de cambio fue de 281.757 por ciento en 1988 y la inflación acumulada a diciembre de ese mismo año fue superior al 33.000 por ciento (Neira y Acevedo, 1992).

Para hacer frente a la hiperinflación generada en 1988 el gobierno sandinista recortó el gasto público, especialmente las inversiones económicas y

sociales (Catalán, 2001). Pese a la rigidez del gasto, debido a los costos de la guerra, el déficit público no financiero pasó de 27,7 por ciento del PIB a sólo 8,1 por ciento. La principal variable de ajuste fue el salario real que se contrajo en más de un 40 por ciento.

Con la reducción del gasto público disminuyó la inflación, pero la contracción de la demanda aumentó la recesión económica que se manifestó en la caída de la producción.

El cansancio de la guerra y el descontento con la gestión económica provocó que el Frente Sandinista perdiera las elecciones presidenciales en febrero de 1990. La Sra. Violeta Barrios de Chamorro asumió el poder ejecutivo en abril de 1990.

En el periodo de transición, por el cambio de gobierno, hubo una relajación en el control del gasto público, se elevaron los salarios en el sector público y hubo una transferencia de bienes públicos a manos privadas, lo que se conoció como “la piñata” (Dijkstra, 1999: 12).

Tabla 2. Principales indicadores macroeconómicos (1980–1989)

Año	Tasa de crecimiento del PIB	Tasa de crecimiento del PIB p.c.	Inflación acumulada a diciembre de cada año	Déficit comercial sobre PIB	Déficit Cta. Cte. sobre PIB	Déficit Público sobre PIB
1980	4,6	1,4	24,85	(16,6)	(19,3)	(8,7)
1981	5,4	2,2	23,87	(15,5)	(23,2)	(8,2)
1982	(0,8)	(3,8)	24,79	(10,3)	(17,1)	(12,2)
1983	4,6	1,5	31,07	(10,6)	(19,2)	(21,6)
1984	(1,6)	(4,5)	35,45	(11,6)	(21,5)	(22,1)
1985	(4,1)	(7,0)	219,46	(19,5)	(29,0)	(23,0)
1986	(1,0)	(3,3)	747,45	(19,6)	(27,0)	(15,8)
1987	(0,7)	(3,0)	1.347,24	(20,8)	(29,9)	(17,6)
1988	(12,4)	(14,5)	33.547,93	(33,4)	(43,7)	(27,7)
1989	(1,7)	(4,0)	1.689,13	(23,2)	(36,2)	(8,1)

Fuente: BCN (2002).

4.2. El gobierno Barrios de Chamorro y el Acuerdo Stand By

Con el cambio de gobierno termina formalmente el conflicto armado y Estados Unidos pone fin al bloqueo económico. La administración Barrios de Chamorro continuó con los esfuerzos de estabilización y ajuste estructural iniciados por los sandinistas, pero haciendo especial énfasis en las políticas liberalizadoras.

Se inició la liberalización del comercio exterior, reduciendo los aranceles a las importaciones a un 20% con algunas excepciones y el impuesto selectivo al consumo. Además, se trató de unificar el tipo de cambio oficial con el del mercado libre a través de una serie de devaluaciones semanales (Catalán, 2001).

Se implementó una política monetaria restrictiva y se intentó contraer el gasto público, pero las presiones de los sindicatos y la oposición sandinista en la asamblea legislativa, hacían que hubiera cierta rigidez en el gasto corriente, así que la inversión pública se vio mermada en este período. Por el lado del ingreso se incrementó el impuesto del valor agregado, pasando del 10 al 15 por ciento.

Se introdujo en julio de 1990 una nueva moneda, el “córdoba oro”, que tenía paridad con el dólar americano y era de libre convertibilidad. Con esto se buscaba estabilizar los precios y eliminar la inflación. Pero no se había terminado de introducir la nueva moneda cuando ésta ya se había devaluado en el mercado (Dijkstra, 1999). Esto se debió a que la mayor parte de los precios estaban dolarizados y las expectativas de devaluación eran muy altas, ya que no se contaba con el suficiente respaldo en reservas para mantener la paridad. Este fenómeno volvió a disparar la inflación alcanzando los 13.490 por ciento. La recesión económica continuó y el producto interno bruto cayó un 0,1 por ciento.

Ante el fracaso económico del primer año de gobierno, la administración Barrios de Chamorro buscó la negociación con la oposición sandinista, logrando acuerdos de concertación. Esto posibilitó el lanzamiento de un nuevo plan económico en 1991, conocido como “plan Lacayo”⁸ (Catalán, 2001). En marzo de 1991 se procedió a devaluar la moneda en un 400 por ciento manteniendo la libre convertibilidad. La medida tuvo éxito gracias al

⁸ Antonio Lacayo era el ministro de la presidencia; fue la figura más importante dentro de la administración Barrios de Chamorro.

respaldo financiero internacional, que otorgó US\$ 884,5 millones en donaciones y US\$ 604,6 en créditos.

Se firmó en agosto de 1991 un Acuerdo Stand By con el FMI. Este programa pedía la reducción del Estado, en especial del ejército, por el lado del gasto. Por el lado de los ingresos se pedía elevar el impuesto general de ventas a un 15 por ciento; incrementar los impuestos selectivos al consumo; simplificar y reducir el impuesto a la renta y mejorar la capacidad administrativa.

Por el lado de la política monetaria se pedía elevar el nivel de reservas internacionales netas, para que fueran equivalentes a cuatro meses de importaciones; también se recomendaba elevar la tasa de interés a niveles positivos en términos reales. También se pedían tres reformas institucionales:

- Reestructurar las instituciones financieras del Estado.
- Permitir la existencia de la banca privada.
- Definir una ley de funcionamiento de una Superintendencia de Bancos.

Se pedía liberalizar el tipo de cambio, reducir las tarifas de importaciones y privatizar 351 empresas del Estado para el año 1993 (FMI, 1991).

Producto de la implementación de estas políticas el Estado pasó de 290.000 a 107.000 empleados, de los cuales 68.000 eran miembros del ejército y 74.000 empleados de las empresas públicas cerradas. Fueron privatizadas, devueltas a sus antiguos propietarios o liquidadas 351 empresas agrupadas en la Corporación Nacional de Empresas Públicas, CORNAP; hay que señalar que el conjunto de estas empresas generaban el 30 por ciento del PIB.

Los bancos estatales fueron recapitalizados con fondos del Banco Mundial y del BID. El Banco Inmobiliario fue cerrado. En la reestructuración de la banca nacional 5.600 empleados perdieron sus puestos de trabajo.

Con estas medidas la inflación se redujo a 865 por ciento en 1991 y a 3,5 por ciento en 1992. Pero la recesión se agudizó con una nueva caída de la tasa de crecimiento del PIB en un 0,2 por ciento (BCN, 2002).

4.3. El primer acuerdo ESAF con Nicaragua

El primer acuerdo ESAF se alcanzó después de dos años de discusión y gracias a la presión de la comunidad de donantes. Tanto el FMI, como el

Banco Mundial, tenían una serie de desacuerdos con el gobierno Barrios de Chamorro. Había tres temas que presentaban especial dificultad (Catalán, 2001):

- El problema de la propiedad surgido de la necesidad de legalizar las tierras y viviendas expropiadas durante el período sandinista.
- La privatización de los bancos estatales.
- La reducción del sector público.

Muchos nicaragüenses expropiados se nacionalizaron norteamericanos en los años ochenta. El gobierno de los Estados Unidos presionaba a la administración Barrios de Chamorro para que devolviera las propiedades de los nuevos ciudadanos norteamericanos. Pero en el otro extremo el gobierno de Nicaragua tenía las presiones de los diputados sandinistas para que no se reintegraran las propiedades en disputa.

La legislación vigente no permitía la privatización de la banca y el gobierno no contaba con los votos necesarios para poder cambiarla. Y la reducción del Estado se consideraba que ya había alcanzado su techo.

El acuerdo ESAF se concretó el 25 de Mayo de 1994 con la “Carta de intenciones” al FMI del Gobierno de Nicaragua (BCN, 1994) y comprendía un período de tres años. Al mismo tiempo se había realizado la negociación de un Crédito para la Recuperación Económica con el Banco Mundial.

El acuerdo contemplaba que en un período de dos años se redujera el sector público en 9.000 trabajadores. La política de crédito estaba orientada a eliminar la financiación otorgada por el Banco Central a los bancos estatales y limitaba el crédito a la Financiera Nacional de Inversión, FNI. Las reformas financieras prohibían la recapitalización de los bancos estatales y la cobertura de las provisiones de los mismos, también pedían reducir las pérdidas operativas de Banco Nicaragüense, BANIC.

El acuerdo continuaba la línea de la privatización, pedía vender el 40% de las acciones de la compañía de telecomunicaciones, TELCOR. Se aconsejaba vender, liquidar o devolver 62 empresas públicas. Había un compromiso de presentar un borrador en la Asamblea Nacional para privatizar el sector de los hidrocarburos y el sector eléctrico.

En la política comercial se pedía unificar el tipo de cambio nominal y no introducir barreras comerciales justificadas en razones de salud o seguridad pública (FMI, 1994).

El gobierno no pudo cumplir con las metas establecidas para el déficit público, por este motivo el FMI no continuó con los desembolsos establecidos, aunque no se suspendió el acuerdo. Se firmaron dos “programas puente” en años consecutivos, 1995 y 1996, cuya finalidad principal era la de reducir el crédito público.

El Banco Mundial suspendió los desembolsos del Crédito de Recuperación Económica porque no se implementaron las reformas estructurales acordadas, particularmente la privatización de TELCOR, que pasó a ser llamada Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones, ENITEL. Pero en 1996 se completaron los desembolsos.

4.4. El segundo acuerdo ESAF con Nicaragua

En enero de 1997 sube a la presidencia Arnoldo Alemán gracias al triunfo del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) en las elecciones celebradas a fines de 1996.

La comunidad donante condicionó su ayuda a la firma de un nuevo acuerdo ESAF y se pedía implementar las reformas que no se habían llevado a cabo en el primer acuerdo. Pero en esta ocasión, para evitar el incumplimiento del gobierno por falta de apoyo del poder legislativo, se pedía que las reformas fueran aprobadas por los diputados antes de la firma del nuevo acuerdo; esto fue posible gracias a que el PLC contaba con la mayoría en la asamblea legislativa.

En marzo de 1998 el FMI aprobó un segundo acuerdo ESAF con una duración de tres años. Las políticas contempladas para el sector público eran aprobar el presupuesto de 1998, presentar una propuesta de ley para reestructurar el Poder Ejecutivo y reducir al sector público por un mínimo de 7.650 empleados.

En la línea de la privatización el acuerdo contemplaba la división de operaciones de la Empresa Nicaragüense de Energía Eléctrica, ENEL, lo que permitiría hacer concesiones al sector privado en las áreas de generación y distribución. Los servicios de acueductos y alcantarillados también sufrirían transformaciones, el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, INAA, se convertiría en una agencia reguladora y se crearía la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, ENACAL. Se tendría que aprobar una ley que regulara el comercio y la explotación de hidrocarburos.

Se tendrían que elevar todas las tarifas de los servicios públicos. Y aprobar la privatización de ENITEL y ofertar el 40% de su capital.

Se contemplaban también reformas en la Seguridad Social. Había que hacer un estudio del seguro social para racionalizar y fortalecer el sistema de pensiones. También había que separar las cuentas de pensiones y las de salud.

El cierre del Banco Nacional de Desarrollo, BANADES, y la venta del 80 por ciento de sus activos era la principal reforma del Sistema Financiero. Otras reformas financieras eran la unificación de la tasa de encaje legal, la venta de acciones del Banco Nicaragüense, BANIC, y la venta del 49 por ciento de las acciones del Fondo Nacional de Inversiones, FNI.

Las reformas legales estaban centradas en las leyes sobre la propiedad para facilitar las resoluciones sobre los reclamos pendientes. Mientras que las principales reformas en la política comercial eran terminar con los incentivos fiscales para promover las exportaciones y reducir los aranceles a las importaciones (BCN, 1998a).

Nicaragua cumplió casi en su totalidad con las reformas de manera satisfactoria, esto permitió que Nicaragua alcanzara el punto de decisión de la Iniciativa HIPC, que será expuesta a continuación.

4.5. La deuda externa de Nicaragua y la iniciativa HIPC

La deuda externa de Nicaragua se incrementó fuertemente en el período del gobierno sandinista. Este proceso de endeudamiento continuó durante la administración Barrios de Chamorro, hasta alcanzar la cifra de 11.695 millones de dólares en 1994.

El gobierno de Dña. Violeta Barrios de Chamorro gestionó y obtuvo la condonación de la deuda externa de varios países acreedores. En 1996 el saldo de la deuda sufrió una reducción sustancial, quedando en US\$ 6.094,3 millones, gracias a una serie de condonaciones entre las que destacan por su generosidad la condonación de la República Federativa de Rusia de US\$3.099,9 millones y la condonación de México por un monto de US\$1.065,7 millones. La reducción que se obtuvo en 1996 representó el 41% del total de la deuda en ese entonces.

Nicaragua clasificaba a la iniciativa HIPC con los criterios establecidos

inicialmente por las IFIs⁹, el saldo de la deuda en 1997 representa tres veces el Producto Interno Bruto; el servicio de la deuda representaba el 56 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios y el 85 por ciento de los ingresos ordinarios del gobierno central (BCN, 1998b).

En abril de 1988 se logró una “Minuta acuerdo” con el Club de París para consolidar y reprogramar el pago del servicio de la deuda externa bilateral con los países miembros. Esto suponía un alivio de US\$ 200 millones durante el periodo de duración del acuerdo ESAF con el Fondo Monetario Internacional. El plazo para pagar esa deuda reestructurada podía ir de 5 años y dos meses a 33 años para la deuda comercial y la deuda concesional podría pagarse en un período de 40 años.

Tabla 3. Saldo de la deuda externa de Nicaragua (1999)

Acreedores	Saldo de deuda (millones de dólares)	Porcentaje
Multilaterales	2.170,4	33,1
Países Latinoamericanos	1.495,6	22,8
Club de París	1.489,6	22,7
Países exsocialistas y otros	1.098,9	16,8
Banca Comercial	241,4	3,7
Proveedores	53,0	0,8
Total	6.548,9	100,0

Fuente: BCN (2001).

La iniciativa HIPC propone la condonación del 90 por ciento de la deuda que Nicaragua tiene contraída con el Club de París hasta el 1° de Noviembre de 1989. El Club de París es el tercer grupo de acreedores en importancia de Nicaragua, el primer grupo lo forman las Instituciones Financieras Internacionales y el segundo los gobiernos de los países latinoamericanos. El saldo de la deuda con el Club de París representa el 23 por ciento del total y la

⁹ De estos criterios se ha hablado en el capítulo primero de este trabajo.

condonación del 90 por ciento de ese saldo representa el 20,9 por ciento del saldo total.

El gobierno asume como punto relevante e indispensable el cumplimiento de las políticas de ajuste estructural para obtener la condonación de la deuda.

“... se hace necesario lograr la implementación de las políticas y medidas de ajuste estructural con calidad y oportunidad, para que esto se constituya en el argumento esencial y fundamental para adelantar los Puntos de Decisión y Culminación. Lo anterior requiere que el programa de reforma estructural se acelere antes de concluir el año 2000. Esto incluye la reforma del Estado, Sistema Financiero, Seguridad Social, Educación y la elevación cualitativa de los Servicios Públicos.” (BCN, 1998b)

Hay que señalar que el gobierno aplicó la mayor parte de las reformas contenidas en el acuerdo ESAF, pero las metas se flexibilizaron debido a la situación de emergencia provocada por el huracán Mitch a finales de 1998.

Tabla 4. Deuda externa de los países centroamericanos (1999)

País	Total millones de US\$	Valor actualizado % del PIB	Deuda per cápita
Costa Rica	4.182	30	1.046
El Salvador	4.014	31	669
Guatemala	4.660	24	424
Honduras	5.333	63	889
Nicaragua	6.549	278	1.310

Fuente: Elaboración propia a partir de BCN (2001) y Banco Mundial (2002).

Los escenarios del endeudamiento externo de Nicaragua para los próximos años varían mucho considerando el éxito o no de la iniciativa HIPC, de ahí la importancia atribuida a este proceso. El valor presente neto de la deuda en el año 2007 sin la iniciativa HIPC hubiera sido de 5.546 millones de dólares. Si Nicaragua se estanca en el punto de decisión el monto proyectado del valor presente neto para el 2007 es de 4.355,7 millones de dólares; pero si logra alcanzar el punto de culminación es de 1.712,6 millones de dólares.

4.6. La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP)

A partir del giro dado en las directrices de la iniciativa HIPC se pidió a los países la elaboración de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza; ese documento se empezó a elaborar en el año 2000 y para agosto de ese año se contaba con un documento interino (I-PRSP), necesario para alcanzar el Punto de Decisión (FMI, 2000). En Julio del año 2001 aparecía el documento definitivo, que sería la base para negociar un Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) y con ello poder iniciar la consecución del Punto de Culminación.

La ERCERP fue elaborada por la Secretaría Técnica de la Presidencia, SETEC, a través de un proceso de consultas en las que tuvo un papel activo el Consejo Nacional de Planificación Económica, CONPES; en este consejo están representados distintos sectores de la sociedad nicaragüense, como son: organizaciones empresariales, laborales, comunales y no gubernamentales, universidades, partidos políticos, municipalidades y ministerios.

RECUADRO 2

Funciones del Consejo Nacional de Planificación Económica

- Asesorar al Presidente de la República en la formulación y evaluación de los planes y programas económico social.
- Conocer de los programas de ajuste estructural y de los proyectos y programas que requieren cooperación externa.
- Hacer recomendaciones al proyecto de la Ley Anual de Presupuesto General de la República.
- Evacuar al Presidente de la República las consultas que éste formule sobre asuntos específicos y de interés nacional.

Fuente: SETEC (2001).

La ERCERP está basada en cuatro pilares que son (SETEC, 2001):

- Crecimiento económico de base amplia y reforma estructural.
- Mayor y mejor inversión en capital humano.

- Mejor protección a los grupos vulnerables.
- Gobernabilidad y desarrollo institucional.

A continuación se expondrán de manera resumida estos pilares, para tener una idea general de los fundamentos en que se basa la estrategia y del tipo de políticas que se pretende implementar. Es importante señalar que estas políticas consideran aspectos de desarrollo humano que las diferencian de los programas de ajuste implementados anteriormente.

a) Crecimiento económico de base amplia y reforma estructural

Este primer pilar hace hincapié en la necesidad de aplicar políticas de ajuste y reformas estructurales:

“El crecimiento económico de base amplia y el uso intensivo de mano de obra es el pilar más importante de la ERCERP. Este pilar descansa en la implementación de un programa de estabilización económica sostenido y de reforma estructural, que incluye la privatización de empresas estatales de servicios públicos...” (SETEC, 2001: 66)

Hay que indicar que en el documento interino este pilar no hacía referencia a “la reforma estructural”¹⁰. Aunque el documento señalaba la necesidad de políticas de ajuste estructural y reformas económicas, éstas no estaban consideradas como parte del primer pilar (FMI, 2000:3).

La estrategia parte del supuesto de que el crecimiento económico permite un aumento del consumo y que ello reduce la pobreza. Ese crecimiento económico estaría basado en el turismo, el comercio y la banca.

En el documento se expresa la conciencia de que esos ejes de crecimiento son generalmente urbanos y que es necesario fomentar también el desarrollo rural. Para ello se procuraría la eliminación de distorsiones de precios y de costos, se buscaría mejorar los mercados rurales de factores, se aumentaría la inversión en infraestructura y se fomentarían las nuevas tecnologías mejoradas de producción.

Otros elementos de este pilar son: la reducción de la protección de los bienes industriales y la mejora de los sistemas de registro de la propiedad (especialmente los de la tierra).

¹⁰ En el I-PRSP la formulación del primer pilar rezaba: “(i) broad-based economic growth, with an emphasis on productive employment generation and rural development” (FMI, 2000a: 3).

Se buscaría promocionar las pequeñas y medianas empresas para diversificar el ingreso rural con actividades no agrícolas. Se trataría de fortalecer la investigación, la definición de políticas y la implementación de las mismas.

Por último, se señala que se pondrá mayor atención a las regiones autónomas de la Costa Atlántica donde la pobreza es más intensa.

b) Mayor y mejor inversión en capital humano

En este pilar se argumenta que la inversión en capital humano incrementa la productividad, el ingreso y el bienestar de los pobres. Esta inversión estaría dirigida a las áreas de educación, salud y nutrición principalmente, pero también se complementarían con mejoras en vivienda, agua y saneamiento (SETEC, 2001: 69).

La estrategia pretende realizar reformas estructurales en los servicios sociales. Se quiere que los ministerios de Educación y Salud se conviertan en entes reguladores y que los servicios los presten entidades descentralizadas. Para que este enfoque descentralizado funcione adecuadamente es necesario mejorar los sistemas de información de los distintos ministerios.

El proceso de descentralización de la educación se inició en 1993 y se reconoce que ha tenido un efecto limitado, por eso la ERCERP cree necesaria la capacitación de los administrativos locales, personal docente y padres de familia. En el sector de la salud las transformaciones llevarán un paso más moderado.

La reforma educativa busca ampliar, mejorar y modernizar el servicio. Se busca fortalecer la atención preescolar y primaria a través de la construcción de centros escolares, otorgamiento de becas y dotación de material escolar. Se revisarán los planes de estudios de todos los niveles educativos.

En el campo de la salud la reforma se centrará en el nivel primario, se pretende ampliar su cobertura y mejorar la calidad de los servicios. Tendrán especial atención niños, mujeres y adolescentes, ya que se busca promover cambios de conducta en los hogares.

Se propone la creación de “casas maternas”, construcción de centros de salud y hospitales, focalizando estos esfuerzos en las zonas rurales donde haya mayor incidencia de mortalidad materno infantil y proliferación de enfermedades. Se pondrán a prueba en ocho Sistemas Locales de Asistencia

Integral de Salud (SILAIS)¹¹ paquetes de asistencia básica por un período de tres años.

Se quiere propiciar cambios de hábitos en la población con programas comunales de educación, con la colaboración del Ministerio de Educación. Se ofrecerá apoyo a las municipalidades para mejorar la eliminación de desechos y dar mayor importancia a la atención prenatal (SETEC, 2001: 74).

La estrategia considera que si son implementadas las políticas del primer pilar se mejorará el nivel nutricional de la población; adicionalmente habrá programas de seguimiento dirigidos a la población materno infantil. También se propone realizar enriquecimientos de minerales y vitaminas en la harina, el azúcar y la sal.

La elevada tasa de natalidad es fuente de preocupación en el diseño de la política social. Las áreas rurales tienen las mayores tasas de fertilidad, por ello se quieren integrar los servicios de atención médica reproductiva a los servicios de atención médica primaria. También se implementarán programas educativos formales y no formales, para fomentar la autoestima, la paternidad responsable y la unidad familiar.

c) Mejor protección a los grupos vulnerables

Se considera que las mejoras en los servicios sociales no serán suficientes para ayudar a las familias extremadamente pobres, debido a que estas medidas son de mediano y largo plazo; por tal motivo se han diseñado programas para atender a los grupos más vulnerables, los niños menores de seis años y las familias en extrema pobreza.

Se entregarán incentivos a los padres de familias extremadamente pobres, para que envíen a sus hijos a la escuela y para que reciban atención médica y vacunación.

La estrategia plantea fortalecer las instituciones públicas responsables de la seguridad social, en especial el Ministerio de la Familia, con el fin de que sean eficientes en la identificación de los verdaderamente pobres.

Se quiere fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales y comunales para que estos fortalezcan los nexos sociales que tradicionalmente han servido de redes de protección social.

¹¹ Son unidades descentralizadas de asistencia sanitaria.

d) Gobernabilidad y desarrollo institucional

Este pilar subraya la necesidad de consolidar un Estado de derecho y de fortalecimiento institucional, para poder llevar adelante una estrategia de desarrollo económico.

Se quiere fortalecer especialmente a la Asamblea Nacional, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, para que se consoliden como instituciones democráticas, independientes, eficientes y eficaces.

Se dará capacitación a los administradores de justicia y se promoverán leyes, como la del servicio civil profesionalizado, para desarrollar una cultura de integridad.

Se implementarán sistemas integrados de gestión financiera para brindar información confiable y oportuna sobre la gestión fiscal. Se establecerá un marco legal de lucha contra la corrupción mediante un plan elaborado por el Comité Nacional de Integridad en 1999.

5. A manera de conclusión

La eficacia de los distintos gobiernos de Nicaragua en el cumplimiento de las actividades propuestas por los Programas de Ajuste Estructural ha sido alta, aunque el cumplimiento no fue carente de conflictos, especialmente por la oposición en la Asamblea Legislativa del Frente Sandinista. Esto nos conduce a la reflexión sobre la capacidad que tienen las IFIs de “imponer” la política; existe el mito de que las IFIs imponen de manera casi todopoderosa los lineamientos de la política económica. Nicaragua durante la administración Barrios de Chamorro (y Argentina recientemente con la oposición de los gobernadores peronistas) ha dejado en evidencia que la ejecución de cualquier tipo de política pasa por el respaldo de las principales fuerzas políticas, que son las que en última instancia manejan la institucionalidad del país, a través de la aprobación de las leyes.

Cuando pasamos a examinar los indicadores económicos los resultados no son tan positivos, esto puede estar indicando que las actividades propuestas por los Programas de Ajuste Estructural no son las más adecuadas para alcanzar los equilibrios deseados.

El único indicador que ha mejorado sensiblemente es el de la estabilidad de precios, la inflación se ha controlado, pero el déficit público continúa. Esto nos deja ver claramente que el problema no es tanto el tamaño del Estado,

sino la forma cómo se financia el déficit público. En estos años el incremento de los ingresos tributarios y especialmente los flujos externos, a través de créditos y donaciones, han permitido una financiación del déficit público no inflacionaria, al menos en el corto plazo.

Cuando observamos el gasto público con los indicadores tradicionales, como razones del PIB, da la impresión de que el Estado de Nicaragua es un gigante porque estos indicadores actúan como una lupa que amplifica su verdadero tamaño. Nicaragua tiene el gasto público más pequeño del área centroamericana y el segundo más pequeño del istmo en términos per capita.

El gasto público no se ha reducido, pero sí ha cambiado de estructura, en beneficio del pago del servicio de la deuda en primer lugar y de la inversión en segundo lugar. Hay presiones de parte de las IFIs para que se reduzca el gasto, pero éste enfrenta tres grandes restricciones, la primera es que no se pueden seguir contrayendo los servicios que proporciona el Estado, sin una disminución sensible del ya reducido bienestar de la población; tampoco se puede recortar la inversión sin que esto no implique una pérdida de activos para el país y, en tercer lugar, tampoco se puede reducir el pago del servicio de la deuda porque es una exigencia de las IFIs.

La alternativa de incrementar los ingresos tributarios está abierta siempre que se aumenten los impuestos directos. La estructura tributaria de Nicaragua es muy regresiva. El peso de la financiación del Estado está recayendo significativamente en los hombros de los pobres. Las reformas impositivas implementadas en el período no han resultado eficaces en el incremento de los ingresos tributarios.

La financiación del déficit público a través de préstamos externos no permite romper la lógica de endeudamiento del país, siendo uno de los países pobres más endeudados del mundo. El verdadero problema de Nicaragua es que tiene un nivel de Producto Interno Bruto muy bajo, las políticas que fomenten el crecimiento económico serían las más adecuadas.

Nicaragua tampoco ha logrado alcanzar el equilibrio externo, el déficit de la cuenta comercial de la Balanza de Pagos es el más alto de Centroamérica y tiende a incrementarse. Nicaragua es el país que tiene los aranceles más bajos de Centroamérica y la menor cantidad de cláusulas de salvaguarda, esta política ha fomentado las importaciones mucho más que las exportaciones.

El tipo de cambio ha sido un instrumento utilizado para alcanzar dos productos, la estabilidad de precios y el equilibrio externo. Se ha usado como

ancla nominal fijando el tipo de cambio nominal, lo que dio resultados positivos cortando la espiral inflacionaria; lo que muestra que la inflación en Nicaragua tiene un alto componente de expectativas. La utilización del tipo de cambio como ancla nominal ha significado que la política monetaria sea endógena y que se haya reducido a no financiar el déficit fiscal.

El tipo de cambio también ha sido utilizado como herramienta para cerrar la brecha comercial, implementando el deslizamiento del tipo de cambio nominal (*Crawling peg*). Pero esta política es ilusoria y no ha tenido efectos sobre el desequilibrio externo. Esta política sólo ha servido para mantener en los últimos años un tipo de cambio real constante y evitar un proceso inflacionario.

Un dato importante de subrayar es que las transferencias que se reciben del exterior se destinan al consumo y no a la inversión, lo que perjudica también a la competitividad de las exportaciones de Nicaragua.

Los Programas de Ajuste Estructural han fracasado en el cumplimiento de sus objetivos en Nicaragua. Se espera que el cumplimiento de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, pueda poner a Nicaragua en una verdadera senda de desarrollo, pero los conflictos políticos y la lucha anticorrupción tienen inmovilizado al país.

Bibliografía

- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (1994), *Carta de Intención al Fondo Monetario Internacional*. Managua, Mayo.
- (1998a), *Carta de Intención y Memorándun de Políticas Económicas sometidos al Fondo Monetario Internacional bajo el servicio reforzado de ajuste estructural*. Managua, Enero.
- (1998b), *Iniciativa para el alivio de la Deuda a los Países Altamente Endeudados*. Managua, Diciembre
- (2001), *Cuentas Nacionales. Series históricas*. Managua.
- (2002), *Series macroeconómicas de 40 años*. Managua.
- BANCO MUNDIAL y FMI (1999), *Modificaciones a la iniciativa para reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*. Washington, 17 de septiembre.

- BARRATT BROWN, Michael (1995), *Models in Political Economy*. London. Penguin book, second edition.
- BOUGHTON, James (1998), "Harry Dexter White y el Fondo Monetario Internacional." *Finanzas y Desarrollo*. Washington FMI, Septiembre.
- CATALÁN, Óscar (1993), "Control de la Hiperinflación y Ajuste Estructural en Nicaragua". En Groot, Jan P. de y Max Spoor (ed) *Ajuste estructural y economía campesina*. ESECA - UNAN, Managua.
- (2001), "Una década de ajuste estructural en Nicaragua." *Encuentro*, UCA Managua, nº 51.
- DIJKSTRA, A. Geske (1999), *Debt, Dependence and Fragile Development*. SIDA, Gothenburg.
- FERREIRA, Francisco H.G. y KEELY, Louise C. (2000), "Structural adjustment: lessons from de 1980s." en Gilbert, Christopher L. y David Vines (2000) *The World Bank, Structure and Policies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1991), *Nicaragua - Stand By Arrangement*. Washington, September.
- (1994), *Enhanced Structural Adjustment Facility: Policy Framework Paper 1994-97*. Washington, April.
- (1998), *Enhanced Structural Adjustment Facility: Policy Framework Paper 1998-2000*. Washington, March.
- (1999), *IMF Concessional Financing through ESAF*, Washington D.C., FMI.
- (2000a), *Join Staff Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper*. Washington, September.
- (2001), *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?* Washington D.C. FMI.
- (2002), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Status of implementation*. Washington. April 12.
- GILBERT, Christopher L. y VINES, David (2000), *The World Bank, Structure and Policies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- GUPTA, Sanjeev et al (2001), "Alivio de la deuda y gasto en salud en los países pobres muy endeudados". *Finanzas y Desarrollo*, Washington, FMI Septiembre.

- NEIRA, Óscar y ACEVEDO, Adolfo (1992), *Nicaragua: Hiperinflación y desestabilización*. Managua. Cuadernos CRIES, serie ensayos 21.
- OCAMPO, José Antonio (1992), *Hyperinflation and Stabilization in Nicaragua*. Managua. BCN.
- PNUD (1995), *Informe sobre desarrollo humano 1995*. México. Harla.
- (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid. Mundi-Prensa.
- RODRÍGUEZ, Tomás (2002), *Ajuste estructural y desarrollo rural en Nicaragua*. Managua. UCA Publicaciones.
- SANAHUJA, José Antonio (2001), *Altruismo, mercado y poder*. Barcelona Inter-món Oxfam.
- SEBASTIÁN, Luis de (1988), *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Madrid.
- SERRANO, Joseph (2000), “El “Consenso de Washington” ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante.” *Revista de Fomento Social*. Córdoba. Nº 217, volumen 55. Enero-Marzo.
- SETEC (2001), *Estrategia Reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza*. Gobierno de Nicaragua, Julio.
- SRINIVASAN, T. N. (2000), “The Washington Consensus a Decade Later: Ideology and the Art and Science of Policy Advice”. *The World Bank Research Observer*. Washington. Volume 15, nº 2, August.
- VARELA PARACHE, Manuel (1969), *El Fondo Monetario Internacional*, Madrid. Guardiania de Publicaciones, S. A.;
- WILLIAMSON, John (2000), “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?” *The World Bank Research Observer*. Washington. Volume 15, nº 2, August.