

# LA EXPANSIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO EN NICARAGUA DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN\*

ROSE J. SPALDING\*\*

## INTRODUCCIÓN

DURANTE LA INSURRECCIÓN CONTRA ANASTASIO Somoza, buena parte del sector empresarial nicaragüense rompió con el régimen. En 1978 y 1979, las élites económicas apoyaron huelgas generales que afectaron seriamente a la economía, y usaron sus relaciones internacionales para suspender el apoyo externo al gobierno. La alianza entre los dirigentes empresariales y el Frente Sandinista nunca fue total, pero se logró establecer ciertos nexos e identificar objetivos comunes. Al final del movimiento armado, representantes del sector privado nicaragüense recibieron puestos de prestigio en el nuevo gobierno; dos de ellos, Violeta Barrios de Chamorro y Alfonso Robelo, fueron miembros de la junta de cinco personas que nominalmente gobernaba al país, y otros ocuparon lugares prominentes dentro de la burocracia.

Sin embargo, pronto aparecieron tensiones entre el gobierno y el sector privado. Violeta Barrios y Alfonso Robelo renunciaron a sus cargos antes de que finalizara el primer año del nuevo régimen, y algunos grupos de la clase media amenazaron con un boicot al Consejo de Estado (nuevo cuerpo legislativo). Meses después del primer aniversario de la revolución, al ser elegido Ronald Reagan presidente de Estados Unidos, Jorge Salazar, presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) —la organización empresarial más grande de Nicaragua— fue asesinado por las fuerzas de seguridad cuando negociaba una compra de armas para la contrarrevolución. Un año más tarde, se declaró culpables de violar una ley de seguridad nacional a tres líderes del sector privado y se les sentenció a prisión.<sup>1</sup> Más importante, tal vez, que estos enfrentamientos individuales fue la reticencia del sector privado a invertir en áreas urbanas y rurales, particularmente en el sector de bienes de

\* Traducido del inglés por Gabriela Torres.

\*\* El trabajo de campo para esta investigación se financió, en parte, con una beca del National Endowment for the Humanities.

<sup>1</sup> También fueron detenidos cuatro líderes del CAUS, organización laboral afiliada al Partido Comunista. Se les acusaba de tratar de desestabilizar al gobierno alentando huelgas y distribuyendo folletos en los cuales se acusaba a los sandinistas de haberse "volteado". Fueron condenados a 29 meses de prisión. En septiembre de 1982, el Consejo de Estado, después de un reñido debate, perdonó a los siete prisioneros. Véase *Envío*, núm. 6, 15 de noviembre de 1981; y *Barricada Internacional*, 27 de septiembre de 1982.

capital. Según informes del Ministerio de Planeación, en 1980 la inversión privada representó sólo 12% del total; en términos reales, la de 1982 equivalió apenas a un cuarto de la inversión privada de 1977.<sup>2</sup>

Los representantes de los empresarios justifican su actitud de varias maneras: mencionan la caída de los precios internacionales, el agotamiento del mercado centroamericano para sus productos, la devastación que muchas empresas sufrieron durante los bombardeos ordenados por Somoza y los enormes costos de reanudar la producción. Pero invariablemente justifican la baja inversión con la falta de confianza empresarial provocada por la nacionalización de industrias, las denuncias políticas y el aumento en la "estatización" de la economía.<sup>3</sup> Incertidumbre, atmósfera hostil y constante intervención del Estado en la economía son las razones fundamentales del repliegue económico que ha emprendido el sector privado.

Es cierto que la economía ha cambiado mucho bajo el nuevo régimen. Los recursos para manejar la política económica se han multiplicado y refinado. El Estado se ha hecho cargo de una buena parte de la economía y se vale de su control sobre las políticas fiscal, monetaria y laboral para señalar nuevas prioridades de desarrollo. Las acciones del gobierno provocan la oposición de la comunidad empresarial de Nicaragua, que asocia los cambios con tendencias "totalitaristas" y "marxistas-leninistas" dentro de la poderosa junta sandinista que gobierna al país.

En un análisis detallado de las nuevas políticas, se advierte que las causas de la expansión del Estado son complejas. La presión para ejercer represalias contra grupos íntimamente asociados con la dinastía Somoza tuvo mucho que ver en ese proceso, pero la causa principal de los cambios fue el compromiso del gobierno de lograr un crecimiento económico acelerado y autosostenido. Se consideró que el Estado debía intervenir para que el país cambiara el modelo de desarrollo tradicional de exportador agrícola por uno más dinámico y nacionalmente integrado. Otra causa de la expansión del Estado es lo agudo de la crisis económica, que obliga al gobierno a intervenir en todas direcciones

<sup>2</sup> Véase *Programa de reactivación económica en beneficio del pueblo, 1980*, Managua, Ministerio de Planificación, pp. 119, 121. Véase también la información oficial publicada en el diario sandinista *Barricada*, "Lunes socio económico", 15 de agosto de 1983. Este artículo da una imagen más positiva de los patrones de inversión. De acuerdo con este periódico, 18% de la inversión en 1980 provino del sector privado, 22% en 1981, y 24% en 1982. Sin embargo, la mayoría de las estimaciones del sector público y del privado que obtuve en mis entrevistas en el verano de 1982, indican que en 1981 la inversión privada disminuyó a 8-10% de la total. Sin duda, el porcentaje de la inversión privada en la inversión total fue mucho menor que el porcentaje de la producción controlada por el sector privado (aproximadamente 60%). Véase Arturo Cruz Siqueira, "Nicaragua: crisis económica, radicalización o moderación?", en Donald Castillo Rivas (comp.), *Centroamérica: más allá de la crisis*, México, Sociedad Interamericana de Planificación, 1983, pp. 137-162; *Nicaragua: The Challenge of Reconstruction*, Washington D.C., Banco Mundial, 1981; *Nicaragua Recent Economic Development*, Washington D.C., FMI, 1981; *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982: Nicaragua*, México, CEPAL, 1983.

<sup>3</sup> Véase *Análisis sobre la ejecución del programa de gobierno de reconstrucción nacional*, Managua, COSEP, 1980; *Análisis de la estrategia de desarrollo implícita en la política y los programas económicos del gobierno de reconstrucción nacional*, Managua, COSEP, 1981; "Algunos indicadores económicos explicados", *Revista del Pensamiento Centroamericano*, núm. 175, 1982, pp. 130-175.

contra el deterioro económico. Para entender esta expansión, se necesita un cuidadoso análisis del contexto en el que el Estado adoptó su nuevo papel.

### EL CONTROL ECONÓMICO DEL ESTADO

La expansión del Estado afectó casi todos los aspectos de la economía nicaragüense. Entre los cambios más importantes, se cuentan los siguientes: 1) creación de un gran sector paraestatal; 2) mayor control estatal sobre la distribución del crédito; 3) sistemas de comercialización interna y externa controlados por el Estado; 4) reformas a las políticas de regulación; 5) modificaciones sustanciales de la política fiscal; 6) nuevas disposiciones sobre política laboral y aplicación rigurosa de las mismas. Las tres primeras áreas suponen nuevas formas de participación del Estado. Las tres últimas implican cambios en programas ya establecidos, que reflejan los compromisos de la revolución.

Casi inmediatamente después de la expulsión de Somoza, se creó un gran sector paraestatal. El tercer decreto expedido por el gobierno revolucionario nacionalizó todas las propiedades y recursos de la familia Somoza y de los somocistas, incorporando así al sector público una parte importante de la economía nacional. Desde los años treinta, la familia Somoza tenía posesiones en el sector agropecuario (ganadería, pesca, algodón, café, arroz), el extractivo (minas de oro), la industria (alimentos procesados, textiles, cemento, cartón), el transporte (marítimo y aéreo), las comunicaciones (periódicos, estaciones de radio y televisión) y la banca. El grupo Somoza no era el más grande del país, pero tenía una participación prominente en los sectores más lucrativos.<sup>4</sup>

Al nacionalizar las propiedades del grupo Somoza, el Estado se encontró de pronto en posesión de buena parte de la economía nacional. Granjas y empresas incautadas se organizaron en el Área de Propiedad del Pueblo (APP). En las zonas rurales, las grandes propiedades de Somoza se convirtieron en granjas estatales. Algunas unidades pequeñas, propiedad de guardias nacionales, se arrendaron o cedieron a campesinos. Las Corporaciones Industriales del Pueblo (CIP) se establecieron para vigilar las nuevas posesiones industriales del Estado y reincorporarlas al proceso de producción.

La mayor parte de la economía, especialmente la agricultura, permaneció sin embargo en manos privadas. Los informes gubernamentales señalan que hasta 1980 el 60% del total de la economía y 80% del sector agrícola estaban bajo el control privado (véase cuadro 1), inclusive algunas de las empresas más grandes y más modernas (como el ingenio de San Antonio, que procesa alrededor de 50% de la producción nacional). El sector privado dominaba también la mayor parte del comercio al menudeo, los centros comerciales y 75% del sector industrial.

Dos años después de establecido el nuevo gobierno, se aprobó leyes que permitían al Estado confiscar más propiedades si no se explotaban por largo

<sup>4</sup> Véase H.W. Strachen, *Family and other Business Groups in Economic Development: The Case of Nicaragua*, Nueva York, Praeger, 1965; Jaime Wheelock, *Nicaragua: imperialismo y dictadura*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1980, pp. 141-179; John A. Booth, *The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution*, Boulder, Westview, 1982, pp. 63-70.

Cuadro 1

Participación de los sectores en el PNB  
(1978 y 1980)

Sector	1978		1980	
	Público (%)	Privado	Público (%)	Privado
Agricultura	—	100	20	80
Manufacturas	—	100	25	75
Construcción	40	60	70	30
Minería	—	100	95	5
Servicios	31	69	55	45
PNB Total	15	85	41	59

Fuente: *Programa económico de austeridad y eficiencia 1981*, Ministerio de Planificación, Managua, 1981, p. 31.

tiempo o si se descapitalizaban. La nueva Ley de Reforma Agraria autorizaba la expropiación de la tierra si el propietario no la hacía producir dos años consecutivos y si la unidad excedía 350 hectáreas (o 700 hectáreas en el interior del país). Se decidió indemnizar y establecer procedimientos de apelación. Tierra y empresas podían confiscarse también si, después de revisar los expedientes y de hacer auditorías, se encontraba que había “abandono técnico” o “descapitalización”.<sup>5</sup> Estas disposiciones implicaban un tipo de expansión del sector público mucho más controvertible porque se expropiaba recursos no sólo de somocistas sino del sector privado que había permanecido en el país. Con la nueva Ley de Reforma Agraria, entre julio de 1981 y julio de 1983, se expropió más de 1.3 millones de acres, que equivalían a aproximadamente 15% de toda la tierra agrícola y de pastura.<sup>6</sup> La mayor parte de las unidades expropiadas estaban ociosas o abandonadas, pero en algunos casos la tierra había estado, aparentemente, en producción.<sup>7</sup> En el sector urbano, se expro-

<sup>5</sup> Hay descapitalización cuando se permite que el mantenimiento, los inventarios o la producción se deterioren sin que haya justificación financiera y cuando se extrae el capital de la empresa por medio de la sobrevaluación de importaciones o mediante un incremento de los dividendos y los salarios.

<sup>6</sup> Jaime Wheelock, *El gran desafío*, Managua, Editorial Nueva Nicaragua, 1983, p. 87 (entrevista). De acuerdo con el estudio del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, en 1978-1979 había 3.6 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura. De este total, 700 000 hectáreas correspondían a cultivos y 2.9 millones a pastura. Véase *Informe de la Misión Especial de Programación a Nicaragua*, Managua, MIDINRA, 1981. Véase también las cifras publicadas por UPANIC, institución afiliada a COSEP, *Boletín*, núm. 1, julio de 1983.

<sup>7</sup> De acuerdo con el Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria (dependen-

pió docenas de fábricas y empresas, o las entregaron al Estado propietarios que estaban en bancarrota.

En lo relativo a la propiedad, la economía nicaragüense se ha vuelto mixta después de un complejo proceso. Los “altos mandos” de la economía han pasado en su mayoría al Estado, aunque una parte importante pertenece aún a la iniciativa privada.<sup>8</sup> La quinta parte de la tierra expropiada en 1979 y casi toda la que se confiscó bajo la nueva Ley de Reforma Agraria, se repartirán entre pequeños productores y cooperativas de campesinos.<sup>9</sup> El rápido crecimiento de las cooperativas ha creado nuevas formas de propiedad. Simultáneamente, han disminuido la tierra que producía bajo acuerdos tradicionales (aparcerías y arriendos) y los pastizales no mejorados.

El recurso más importante del Estado es quizá la banca expropiada. Antes de la revolución, sólo el Banco Central y el Banco Nacional eran propiedad del Estado; cinco bancos más eran privados y varios bancos extranjeros tenían sucursales en el país. Había también casas de bolsa, asociaciones de ahorro y préstamo, y cuatro bancos estatales de desarrollo que atendían diversas demandas (habitación, pequeña industria, etc.). Al final del conflicto, sólo tres de las diecisiete instituciones financieras nacionales habían escapado a la bancarrota. El gobierno tomó a su cargo un sistema bancario casi inexistente comprando las acciones a precio contable. Al reorganizar las instituciones sobre bases funcionales, su número se redujo de diecisiete a cinco. Las funciones de los antiguos bancos de desarrollo pasaron a la administración de los bancos comerciales; quedaron así fusionadas las tareas comerciales y de desarrollo.<sup>10</sup> Se permitió que los bancos extranjeros continuaran operando, pero sin acep-

cia de investigación del Ministerio de Agricultura), más del 60% de la tierra confiscada durante el primer año estaba ociosa (*Impacto del crédito rural sobre el nivel de vida del campesinado*, Managua, CIERA, 1982, p. 128). Sin embargo, en 1983, una productiva plantación de plátano perteneciente a Ramiro Gurdíán, presidente de UPANIC (organización privada de medianos y grandes productores) fue confiscada en circunstancias poco claras (*Envío*, núm. 24, 1983, p. 7). Este tipo de episodios da la impresión de que hubo expropiaciones arbitrarias.

<sup>8</sup> Como no hay cifras recientes sobre la división entre sector público y privado, se ha especulado mucho sobre el tema y los informes son contradictorios. *Los Angeles Times* (11 de agosto de 1983) informó que el gobierno controla más de la mitad de la producción. Las cifras presentadas en este artículo —dice el periodista— provinieron de un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, centro de investigación del sector privado. Pero el Instituto Histórico Centroamericano, que tiene buenas relaciones con el gobierno, concluyó que la participación del sector privado en el producto nacional bruto cayó solamente de 63% en 1979 a 60% en 1983. Véase *Nicaragua en la encrucijada*, monografía, junio de 1983, p. 20. Una de las razones que explican estas discrepancias es que no hay acuerdo sobre el carácter de la tierra distribuida por el gobierno a las cooperativas: ¿debería considerarse parte del sector público o parte del sector privado?

<sup>9</sup> Véase la entrevista al Subsecretario de Agricultura, Salvador Mayorga, en *La Prensa*, 7 de marzo de 1982. Desde julio de 1983 se ha entregado más de 200 000 hectáreas a pequeños productores y cooperativas (*Nuevo Diario*, 19 de julio de 1983). La mayoría de las cooperativas (80%) funcionan con la idea de que la tierra se mantiene y trabaja individualmente (*Impacto*, CIERA, núm. 201).

<sup>10</sup> Véase *Barricada*, 9 de junio de 1980; *La Prensa*, 17 de junio de 1980; E.U.K. Fitzgerald, “The Economics of the Revolution”, en Thomas W. Walker (ed.), *Nicaragua in Revolution*, Nueva York, Praeger, 1982, pp. 208-211.

tar depósitos del público. Al ser propietario del reconstituido Sistema Financiero Nacional, el Estado asumió el control directo de la distribución interna del crédito. Esto le permitió influir directamente en la asignación de recursos a los sectores público y privado. De esta manera, el gobierno se dedicó a la planeación del desarrollo nacional, impulsando el crecimiento de ciertos sectores y desalentando el de los que no eran prioritarios o entorpecían la planeación.

El gobierno evitó una planeación rígida y centralizada, porque sus recursos financieros y técnicos no eran adecuados y tenía el compromiso de lograr una economía mixta, pero sí estableció prioridades en los créditos que reflejaban una estrategia de desarrollo con objetivos de redistribución. En 1981, por ejemplo, el crédito asignado al Programa de Crédito Rural, para pequeños productores,<sup>11</sup> aumentó casi diez veces con relación a 1978 (véase cuadro 2).

Cuadro 2

Distribución del Crédito Agrícola  
(1977-1981)  
(Millones de córdobas)

Año	Programa de crédito rural		Crédito bancario	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
1977	112	5	2803	95
1978	91	4	2201	96
1979	153	6	2344	94
1980	950	18	4260	82
1981	975	23	3333	77

Fuente: *Impacto del crédito rural sobre el nivel de vida del campesinado*, Managua, CIERA, 1982.

A la inversa, el crédito bancario regular para productores con más capital se dobló de 1977 a 1980, pero bajó drásticamente en 1981. A pesar de que en ese año el sistema bancario regular recibía las tres cuartas partes del crédito agrícola, la proporción era inferior al 35% de 1977, lo cual refleja un cambio

<sup>11</sup> No hay consenso en torno a la definición de "pequeño productor". Sin embargo, el Banco Nacional de Desarrollo (que controla la asignación de la mayor parte del crédito agrícola) usa las siguientes definiciones: pequeños productores son aquellos que poseen hasta 15 manzanas de granos básicos (1 manzana = 0.7 hectáreas), hasta 10 manzanas de café o cacao, hasta 3 manzanas de verduras, hasta 20 manzanas de algodón, y hasta 10 manzanas de cualquier otro cultivo perdedero; productores medianos son los que tienen hasta 75 manzanas de granos básicos, hasta 30 manzanas de café o cacao, hasta 100 manzanas de algodón, y hasta 20 manzanas de cualquier otro cultivo perdedero; grandes productores son los que poseen más tierra que la estipulada en las otras dos categorías. (*Plan operativo de granos básicos: ciclo agrícola 1982-83*, Managua, MIDINRA, 1982, p. 172.)

gradual en las prioridades. El sector de alimentos básicos, en el que 90% de la producción corresponde a los pequeños productores, recibió atención especial. En 1978 y 1979, sólo se dio crédito para el 27% del área que los pequeños productores tenían sembrada de maíz. En cambio, en 1981 y 1982, se dio crédito para el 51% de la superficie cultivada.<sup>12</sup> Existía el compromiso de usar el nuevo sistema para estimular la economía del sector campesino.<sup>13</sup>

También se ha reestructurado los sistemas de comercialización interna y externa. En lo interno, el Estado creó la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), que compra los granos y los vende a precios reducidos en las áreas urbanas. El programa tiene por objeto aumentar la capacidad adquisitiva de los campesinos, disminuir la inflación y aumentar el poder de compra de los consumidores urbanos. El programa se concentra en algunos cultivos importantes, tales como maíz, frijol, arroz y sorgo. Entre 1980 y 1983, ENABAS aumentó sistemáticamente sus compras a productores internos, y sirvió para distribuir importaciones complementarias. Hacia mediados de 1983, ENABAS manejó 50% del consumo de granos,<sup>14</sup> por lo que el comercio del sector privado en este ramo disminuyó notablemente.

El Estado participa aún más en los principales mercados de exportación. Antes de la revolución, casi la totalidad de los bienes exportables estaban en manos de unas cuantas transnacionales (por ejemplo, Calley Dagnell, café; Industrias Mina, representante de la firma japonesa Mitsui, algodón). El Estado nacionalizó el comercio de exportación de los principales sectores, eliminó el comercio oligopólico que manejaban los extranjeros y lo substituyó por monopolios estatales. Las empresas del Estado representan ahora a los productores para vender al exterior algodón, café, azúcar, carne y, recientemente, plátano.<sup>15</sup> Estas empresas están autorizadas para vender todas las exportaciones agrícolas a precios de garantía que se fijan antes de que comience el ciclo agrícola. De acuerdo con la política gubernamental, los precios de garantía pueden experimentar ajustes que reflejen aumentos en los costos, mejores precios internacionales o los esfuerzos del gobierno por estimular una mayor producción. Si los precios internacionales caen, se paga al productor el precio de garantía mínimo; si suben, una porción de los ingresos adicionales se desti-

<sup>12</sup> *Impacto*, CIERA, p. 51

<sup>13</sup> El crédito se asignó de manera menos restringida, y los términos de contratación fueron también ventajosos para los pequeños productores. En 1983, las tasas más bajas de interés al crédito fueron las del Programa Rural de Crédito (máxima de 13%). Para estimular a los pequeños productores a trabajar juntos —compartir la maquinaria y cooperar en las actividades de comercialización— se fijó una tasa de interés de 10% para los que formaran cooperativas de servicios. Se concedió reducciones aún mayores (tasa de interés de 8%) a quienes formaran cooperativas de producción en las que todo perteneciera a la colectividad. Los productores agrícolas más grandes y con más capital recibían créditos comerciales con interés del 14%. Desde luego, las tasas de interés se aplicaban a créditos subsidiados, de tal forma que cada sector obtenía algún beneficio de la política de préstamos del gobierno. (Entrevistas con un empleado del Sistema Nacional Financiero, 14 de agosto de 1982 y 19 de agosto de 1982.)

<sup>14</sup> Daniel Ortega Saavedra, *Al Consejo de Estado*, Managua, JGRN, 1983, p. 107.

<sup>15</sup> Después de la revolución se contrató a la Standard Fruit Company para la comercialización internacional del plátano, pero la compañía se retiró del país en 1982 forzando al gobierno a tomar bajo su cargo esa actividad. (*Envío*, núm. 18, 1982, pp. 9-15.)

na a un fondo de estabilización que permite al gobierno pagar precios adecuados cuando disminuyen en el mercado internacional. En consecuencia, se combina el control de ganancias con un procedimiento estabilizador que permite, hasta cierto punto, predecir las utilidades.

El sector paraestatal, el sistema bancario estatal con nuevas prioridades de asignación del crédito, la ENABAS y las empresas exportadoras estatales, son transformaciones importantes en la estructura básica de la economía nicaragüense. Otros cambios implican reformas más modestas o extensión de programas que estaban en vigor antes de la revolución. Existía ya, por ejemplo, una política de control económico. Se contaba con normas de calidad y licencias de importación que imponían ciertas restricciones legales sobre los productores, pero muchas de estas disposiciones eran rudimentarias y no se aplicaban con la debida regularidad. Otras disposiciones —por ejemplo, las relativas a la tenencia de acciones— nunca tuvieron legislación. El nuevo gobierno ha establecido reglas que definen de manera más clara y sistemática las actividades de los productores. Una de las áreas de legislación más interesantes es la de controles de importación y distribución de divisas extranjeras.

Hay poco control *per se* en las importaciones, pero están limitadas mediante la restricción del acceso a las divisas extranjeras (que es también una forma de alentar la substitución de importaciones). Las divisas son escasas en Nicaragua, y una buena parte sirve para pagar el petróleo importado (que absorbió 40% del ingreso por exportaciones en 1982) o para cubrir los intereses de la deuda externa (que absorbieron 41% de los ingresos).<sup>16</sup> Renuente a acentuar la distribución desigual de riqueza vendiendo dólares al mejor postor, el gobierno estableció prioridades que rigen la asignación de divisas a los muchos sectores que las necesitan. En el nuevo sistema, hay una lista de bienes indispensables que incluye alimentos básicos, medicinas e importaciones agrícolas esenciales (fertilizantes, pesticidas, etc.). Para importar estos productos, se vende dólares al cambio oficial (diez córdobas por dólar). Para la mayoría de los productos restantes, desde bienes suntuarios hasta bienes de capital para el sector industrial, la disponibilidad de divisas depende de donaciones y créditos de países amigos. Las restricciones sobre moneda extranjera y el control directo del Estado sobre su distribución, aumentaron el poder del gobierno para definir las necesidades nacionales y las prioridades de desarrollo. Como en el sistema de crédito, la política sobre divisas se ha orientado, en general, a favorecer la agricultura (especialmente los productos básicos) y a relegar la industria y el comercio.

El gobierno también ha hecho reformas fiscales, dos de ellas muy importantes. La carga tributaria aumentó con nuevos impuestos; como porcentaje del producto interno bruto, pasó de 10% en 1978 a casi 18% en 1980 y 20% en 1982. Desde la revolución, la carga tributaria de Nicaragua se ha convertido en la más alta de América Central.<sup>17</sup> Otro cambio fue lograr, según parece, una estructura tributaria progresiva. Aunque los nuevos impuestos tuvieron

<sup>16</sup> 1982: Nicaragua, CEPAL, pp. 25-28.

<sup>17</sup> Véase *Presupuesto del gobierno central para 1981*, Managua, COSEP, 1981; y 1982: *Nicara-*



también características regresivas, hubo cierta tendencia a gravar más a los más ricos. En 1981, por ejemplo, se creó impuestos a la importación de artículos suntuarios y se redujo el impuesto a productos como la harina y el detergente. Otras reformas (tales como el impuesto patriótico de 6% a la riqueza, a pagarse en tres años, para hacer frente al aumento en los costos de defensa nacional) se aplicaron en tasas iguales, pero es difícil determinar cuál será su efecto. Gran parte de la población nicaragüense resiente el aumento de los impuestos, pero las reformas fiscales combinadas con un gasto elevado en educación, salud y programas de producción, sugieren que, en lo esencial, hay una orientación progresiva en la estructura tributaria del Estado.

Por lo que hace a la política laboral, antes de la revolución existían ya, al menos en la intención, disposiciones para proteger el trabajo. Se aprobó legalmente un salario mínimo, el seguro social y la negociación laboral colectiva. Empero, muchas de estas disposiciones no se llevaron a la práctica, y algunas cayeron en el olvido. Así, en 1978 solamente 16% de la fuerza de trabajo nicaragüense estaba incorporada al programa de seguridad social,<sup>18</sup> se reprimía a los sindicatos independientes y se obstaculizaba los contratos colectivos.

El nuevo gobierno otorgó cierta protección a los obreros. Se alentó a los trabajadores a sindicalizarse y ejercer presión para obtener más beneficios. Durante los cuarenta y cinco años de dictadura somocista, sólo se firmó 160 contratos colectivos; entre agosto de 1971 y diciembre de 1981, hubo 546 acuerdos para beneficio de cien mil trabajadores.<sup>19</sup> Este movimiento sirvió para extender y hacer más claros los derechos laborales, y dio al gobierno el importante papel de vigilar su acatamiento. Sin embargo, las ganancias del sector laboral no fueron ni uniformes ni constantes. Después de un período de rápida movilización y organización, comenzaron las restricciones al movimiento laboral. A causa de la aguda escasez de recursos y de la preocupación por el sabotaje económico y por la militancia laboral, a fines de 1981 se aprobó una controvertible ley que limitaba la participación de los trabajadores en las huelgas. Los salarios reales empezaron a disminuir, tanto para los obreros y empleados como para los asalariados del sector agrícola. El Estado dejó de apoyar el aumento de los salarios y se dedicó a aumentar el mercado de trabajo.<sup>20</sup>

gua, CEPAL, p. 4. Las cifras de 1981 correspondientes a Guatemala y Costa Rica fueron 7.5 y 10.6% respectivamente. *Notas para el estudio económico de América Latina, 1981: Costa Rica*, México, CEPAL, 1982, p. 31. En 1982, la tasa para México, la nación más industrializada y próspera, fue solamente de 16%. *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982: México*, México, CEPAL, 1983, p. 4.

<sup>18</sup> *Salud: políticas, logros y limitaciones*, Managua, Ministerio de Salud, 1980, p. 2.

<sup>19</sup> *Envío*, núm. 14, 1982, p. 19. Véase también George Black, *Triumph of the People. The Sandinista Revolution in Nicaragua*, Londres, The Zen Press, 1981, pp. 30-31, 68-73, sobre la situación laboral antes de la revolución.

<sup>20</sup> Se suavizó el efecto de este cambio mediante la provisión de alimentos básicos, servicios médicos, transporte y educación ya sea gratis o a precios muy subsidiados. En consecuencia, el efecto de un salario real decreciente en el consumo familiar no fue tan negativo como se podría haber esperado (véase *Notas para el estudio económico de América Latina, 1981: Nicaragua*, México, CEPAL, 1982, pp. 38-40). A pesar de todo, algunos de los beneficios obtenidos inicialmente por los trabajadores se deterioraron.

Presionada por la escasez, la política laboral del Estado adquirió características corporativas. Se alentó a trabajadores y empresarios para que solucionaran sus diferencias con la mediación estatal, y se acalló los conflictos que amenazaban surgir. Los patrones se encontraron ante una fuerza laboral mejor organizada y más consciente, que tenía el apoyo del gobierno, pero cuya arma más poderosa —el derecho de huelga— tenía el veto del gobierno mismo. Éste canalizó la militancia laboral de modo que se dedicara a controlar las decisiones de producción del sector privado y a informar sobre actos de sabotaje o descapitalización. En algunos casos ampliamente divulgados, esos informes dieron lugar a la expropiación de fábricas y unidades agrícolas. Los trabajadores adquirieron así poderes indirectos y cuidadosamente delimitados, que los patrones debieron tener muy en cuenta.

En resumen, los seis cambios mencionados modificaron sustancialmente la naturaleza de la participación del Estado en la economía. El poder estatal se extendió y el gobierno desarrolló una nueva relación con los campesinos y los trabajadores organizados. Simultáneamente, se restringió la libertad política y económica de la élite empresarial en diversas áreas.

#### LA CRÍTICA DEL SECTOR PRIVADO A LA EXPANSIÓN DEL ESTADO

Una publicación del sector privado sugería que la intervención del Estado en la economía, combinada con tensiones sociales que fomentan los sindicatos oficiales y con esfuerzos del gobierno por controlar la vida de los ciudadanos, es característica de una sociedad totalitaria. Aun antes del segundo aniversario de la revolución, algunos críticos del sector privado decían que en el nuevo gobierno había “tendencias marxistas-leninistas”, y que las empresas privadas tenían sus días contados.<sup>21</sup> Aunque algunos dirigentes empresariales no se mostraron hostiles a la política gubernamental e inclusive la apoyaron, una parte importante del grupo criticó severamente las medidas económicas.<sup>22</sup> no había seguridad legal para la propiedad privada y las leyes de expropiación eran controvertibles. Algunos terratenientes alegaban que en juicios parciales para confiscar su propiedad habían quedado completamente vulnerables a los cargos de las organizaciones sandinistas y de sus propios trabajadores; la inde-

<sup>21</sup> *Análisis sobre la ejecución*, COSEP, 1980.

<sup>22</sup> En su análisis, el Instituto Histórico Centroamericano divide a la burguesía nicaragüense en tres grupos: la “burguesía patriótica”, que incluye a algunos grandes productores y sigue invirtiendo; el sector indeciso, que ni apoya ni es decididamente hostil al gobierno, pero sigue produciendo y actúa con cautela; la burguesía opositora —dirigida por el COSEP— abiertamente opuesta al programa político y económico del gobierno. (*Nicaragua en la encrucijada*, pp. 20-21.) El análisis dice que los afiliados al COSEP producen únicamente 10% del PNB y no deben considerarse voceros del capitalismo nicaragüense. Sin embargo, la cohesión de esta organización, su figura interna e internacional, su disposición para articular y defender a sus miembros, y el poder que tiene sobre productos como el arroz, el sorgo y el algodón, hacen del COSEP una organización importante. Mi estudio de las relaciones entre el sector privado y el nuevo régimen se concentra en esta organización. Me baso en documentos políticos y económicos publicados por COSEP, y en entrevistas que hice en el verano de 1982 y en agosto de 1983 a doce miembros importantes de la organización.

finición legal y la debilidad de los procesos de apelación aumentaban su incertidumbre.

La propiedad era punto central de la polémica, pero también preocupaba el acceso a los recursos financieros. La escasez de divisas alteró la operación normal de las empresas. Aun aquellos sectores afortunados que tenían prioridad no recibían divisas suficientes para cubrir los costos de importación; los retrasos para autorizarlas perjudicaron el proceso productivo. Se atribuía al gobierno la escasez de moneda extranjera, motivo de hostilidad.

Se criticó el nuevo sistema estatal de comercialización de exportaciones tanto por su pobre desempeño en las negociaciones cuanto por lo moderado de las ganancias. Por ejemplo, se dijo que los precios de la carne establecidos en los contratos de 1982 con México y Canadá, eran inferiores a los del mercado internacional. Decían los productores que ellos habrían obtenido mejores precios si hubiesen podido negociar directamente. En un área donde fluctúan mucho los precios, es importante saber cuál es el momento más apropiado para hacer las operaciones de venta, y la inexperiencia del gobierno —aseguraban los productores— afectaba su papel de negociador. Los productores resintieron también el sistema de precios de estabilización que les garantizaba ganancias mínimas pero les impedía obtener grandes beneficios. Los productores de algodón, por ejemplo, acostumbrados a especular, se oponían a la regulación y habrían preferido correr el riesgo de los precios internacionales y los acuerdos privados.

También la penetración de ENABAS en la economía interna fue objeto de las críticas de productores —que no querían vender a esa empresa— y de distribuidores —que protestaban porque debían competir tanto por los productos como por los clientes. La actitud del Ministerio de Comercio Interno daba lugar, en última instancia, a una producción inadecuada y a mayores dificultades en la distribución.

El sector privado sostenía que la política gubernamental —en particular los nuevos impuestos sobre la producción, la riqueza, las exportaciones y el consumo— reducía sus ganancias, lo cual hacía difícil la reinversión. Por lo demás, los salarios más altos, el control más efectivo sobre las deducciones para seguridad social y las mejores condiciones de los contratos laborales, incrementaban los costos. En algunos casos, los ingresos más altos y la protección a los trabajadores eran motivo para reducir la producción y las horas de trabajo, por lo que escaseaba la mano de obra en períodos como la temporada de cosecha.

Algunas críticas de los empresarios no comparaban las restricciones impuestas por los sandinistas con la supuesta libertad económica del régimen de Somoza, sino que hacían hincapié en las desventajas del sector privado frente al sector estatal. Algunos miembros del sector privado reconocían que sus condiciones habían mejorado bajo el nuevo gobierno, pero no estaban de acuerdo con lo que, en su opinión, implicaba favoritismo (por ejemplo, las ventajas que tenía el sector estatal en acceso al crédito, mano de obra voluntaria y disponibilidad de divisas). En teoría, los sectores público y privado debían recibir igual trato, sin que hubiera ventajas o recursos especiales para las

empresas estatales. Éstas debían operar bajo el mismo código laboral, similar política impositiva, iguales controles e idénticas tasas de interés, y se esperaba que consiguieran solvencia una vez lograda la recuperación económica. Pero no todo fue tan sencillo. Algunas empresas estatales no pagaban impuestos. Algunos predios agrícolas expropiados, excedidos en su gasto, recurrían al sistema bancario estatal en busca de fondos para cubrir sus nóminas.<sup>23</sup> En esas primeras etapas de administración estatal, era difícil mantener dentro de las normas a empresas públicas que las alteraban y obtenían así ventajas comparativas sobre el sector privado, limitado por reglamentos gubernamentales.

En términos generales, los dirigentes del sector privado tenían mucho que criticar a la nueva estructura económica. Desde una perspectiva clásica, la defensa de la libertad del mercado, los críticos asociaban la expansión de las funciones económicas del Estado con el descenso de la libertad económica personal, que a su vez sería causa de distorsiones, cuellos de botella e inseguridad en el sistema. Gran parte de la élite económica se sintió cada vez más aislada debido a las restricciones impuestas por la política económica del Estado, y el país le pareció inseguro porque a su modo de ver se encaminaba al socialismo. La debilidad de la inversión privada era indicio de que aun aquellas élites empresariales no comprometidas con la lucha antisandinista del COSEP, tenían serias reservas en torno al nuevo régimen.

#### CÓMO EXPLICAR LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Los críticos de la intervención del Estado en la economía nicaragüense quieren explicar este fenómeno a base de un anticapitalismo elemental y del ansia de poder en los líderes del nuevo régimen. Pero al reducir las motivaciones de los sandinistas a la ideología marxista-leninista o a una inclinación por el totalitarismo, subestiman la complejidad del proceso. Después de todo, hubo factores que influyeron en la participación del Estado en la economía. El afán de venganza desempeñó un papel importante. El rencor hacia Somoza y sus aliados estimuló un movimiento de represalias económicas. Más importante aún fue la urgencia de lograr un desarrollo económico mejor integrado y de redefinir el papel que el país desempeñaría en la división internacional del trabajo. Finalmente, la dificultad de sobrevivir en una crisis económica y militar cada vez más aguda contribuyó a que aumentara la intervención del Estado. Cualquier intento serio para explicar esa intervención debe tomar en cuenta los tres elementos mencionados.

Por decenios, los Somoza acumularon, usando su poder político, una vasta riqueza. Ejercían presión política, económica y militar sobre los productores agrícolas para obligarles a vender las tierras que codiciaban. En ocasiones, los Somoza simplemente incautaron las tierras. En el sector industrial, exigían a las compañías extranjeras grandes sobornos o el control parcial de las mismas a cambio de las concesiones que otorgaban. A veces —por ejemplo,

<sup>23</sup> Hechos confirmados en una entrevista a un funcionario del Sistema Nacional Financiero, el 14 de agosto de 1982.

después del devastador terremoto de 1972— Somoza aprovechó su control sobre el aparato estatal para forzar al gobierno a comprar tierra y materiales de construcción de sus propias empresas, a precios excesivos. También hubo robo descarado de fondos del tesoro público. Los Somoza se valieron de su dominio sobre el Estado para destinar recursos nacionales o individuales a su uso personal.<sup>24</sup> Al término del conflicto, hubo amplio apoyo para incautar esa riqueza malhabida y restituirla al patrimonio nacional. Lo que el régimen anterior había usado de manera ilegítima debía devolverse a la colectividad. Minas, ranchos y fábricas acumulados en años de manipular el poder gubernamental y de hacer una competencia injusta, generarían recursos para el uso público. Las propiedades de la familia Somoza y de sus aliados pasaron a la esfera pública, aunque no se consideró seriamente la posibilidad de venderlas a miembros del sector privado no somozistas; parte de la tierra expropiada se distribuyó a pequeños productores y cooperativas.

Los conflictos entre el Estado y los grupos económicos no aliados directamente con Somoza han sido de un tipo especial. El gobierno ha criticado, más que el poderío explotador de estos grupos empresariales, su debilidad y su dependencia. Sergio Ramírez, miembro de la junta, escribe sobre la burguesía nicaragüense:

Era una burguesía débil, dedicada a las actividades agroexportadoras y cuyo potencial para dirigir al país, como clase, terminó abruptamente con la intervención norteamericana. Entre 1922 y 1933, esta intervención no sólo tomó el control y la administración de los principales mecanismos de la incipiente economía agrícola y extractiva, sino que minó el sentido de nación de esta clase empobrecida culturalmente y le hizo perder la oportunidad histórica de consolidarse como burguesía nacional.<sup>25</sup>

Jaime Wheelock, líder sandinista y Ministro de la Reforma Agraria, dice que, antes de la revolución, la burguesía nicaragüense no existía como clase política y era económicamente frágil. El sector agroexportador estuvo sujeto a bruscos descensos; el sector industrial que se desarrolló durante los años sesenta era sólo una "ficción", pues se limitaba a ensamblar y armar, actividades en las que el valor agregado es muy pequeño. Estos sectores estaban más relacionados con el capital extranjero que entre sí, lo que dio lugar a una economía dependiente, fragmentada, proclive al colapso cuando había problemas económicos internacionales.<sup>26</sup> Si el Estado no se comprometía claramente en el proceso de desarrollo, sería imposible integrar las diversas partes de la economía, ligando la producción agrícola a la transformación industrial e insistiendo en satisfacer las necesidades nacionales. Crear e instrumentar ese esquema de desarrollo requiere la extensión de los poderes del Estado.

<sup>24</sup> Buena descripción de las tácticas que usaba la dinastía se halla en J. Wheelock, *op. cit.*, pp. 163-76; J.A. Booth, *op. cit.*, pp. 63-70.

<sup>25</sup> "Los sobrevivientes del naufragio", *Estado y clases sociales en Nicaragua*, Managua, CIERA, 1982, pp. 83-84.

<sup>26</sup> *El gran desafío*, Managua, Editorial Nueva Nicaragua, 1983, pp. 108-110.

Salvo excepciones, los países del Tercer Mundo han recibido con poco entusiasmo los modelos de crecimiento basados en los principios del libre mercado (competencia entre productores, descentralización y mínima intervención del Estado). Por el contrario, los países que persiguen el desarrollo ven al Estado como medio para estimular el crecimiento, organizar la expansión de la economía, negociar en nombre de los productores nacionales y obtener beneficios para la nación de las relaciones económicas internacionales. Hay en América Latina Estados activos que tienden a la expansión, ya adopten modelos de desarrollo "inclusionistas" o "populistas" con los cuales la riqueza se redistribuye y el mercado interno se expande (Perú de 1968 a 1975, México en los años treinta), ya adopten modelos "exclusivistas" o "conservadores" con los que la riqueza se concentra (Brasil después de 1964, México en la actualidad).<sup>27</sup>

En Nicaragua, el gobierno ha extendido el aparato estatal y le ha dado una orientación más pública, desarrollista. El modelo que resultó se asemeja mucho al de otros países (básicamente capitalistas) de América Latina. Las similitudes entre Nicaragua y México son muy llamativas.<sup>28</sup> México tiene, como Nicaragua, un sector paraestatal importante que controla cierto tipo de actividades estratégicas. Algunas empresas estatales surgieron de la nacionalización de compañías privadas (es el caso de Petróleos Mexicanos); el gobierno creó otras para empezar una industria en áreas que el sector privado había descuidado. A través de los años, han surgido en México alrededor de cuatrocientas paraestatales, entre las que se contaban —aun antes de la nacionalización de la banca— algunas de las empresas más importantes y dinámicas del país. Además, se ha expropiado y redistribuido en forma de ejidos 40% de la tierra agrícola laborable. En comparación con México, el tamaño actual del sector público nicaragüense no parece excesivo.

Otra característica de los patrones desarrollistas es que el Estado cuenta con mecanismos que alientan algunos esquemas de distribución del crédito, como los bancos de desarrollo (en México, el Banco Nacional de Crédito Rural), los créditos y adelantos de las empresas procesadoras estatales (la procesadora mexicana del cáñamo, CORDEMEX, y la del tabaco, TABAMEX), o los procedimientos de redescuento para inducir créditos de la banca privada.

<sup>27</sup> Sobre el Estado como empresario en países en desarrollo, véase Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "The State as Banker and Entrepreneur", *Comparative Politics*, 12, 1980, pp. 165-589; Thomas C. Bruneau y Philippe Faucher (eds.), *Authoritarian Capitalism*, Boulder, Westview, 1981; Raymond D. Duvall y John R. Freeman, "The Tecno-Bureaucratic Elite and the Entrepreneurial State in Dependent Industrialization", *American Political Science Review*, núm. 77, 1983, pp. 569-587; Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979; y L. Jones, et al., *Public Enterprise in Less Developed Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

<sup>28</sup> Sobre la función del Estado mexicano en la economía, véase D. Bennett y K. Sharpe, *op. cit.*; Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 1982; Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México. 1960-1980*, México, Siglo XXI, 1981; Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1974; Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico, Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Westview, 1983; Carlos Tello, *La política económica en México. 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1980.

También los sistemas de comercialización nicaragüenses tienen semejanzas con los mexicanos. Desde los años cincuenta, México estableció uno para los granos básicos. Aunque la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se creó para comprar y vender un porcentaje de la producción nacional de materias primas menor que el correspondiente a ENABAS (por ejemplo, CONASUPO ha manejado 23% del maíz, ENABAS 38%)<sup>29</sup>, y aunque la compañía mexicana no aumentó los precios pagados a los productores, la estructura básica de ambos organismos es similar. Estos mecanismos de comercialización no son anticapitalistas; permiten que el mercado interno se extienda a las áreas rurales e incorpore a los campesinos a la economía nacional. Estos mecanismos pueden llenar "huecos" que deja el libre mercado.

La expansión del Estado en Nicaragua se explica, en parte, porque el país está adoptando rápidamente estructuras experimentadas antes por otras naciones en desarrollo. El régimen está atendiendo problemas de "profundización" que Guillermo O'Donnell y otros especialistas consideran fundamentales para muchos de los países latinoamericanos con desarrollo intermedio.<sup>30</sup> En un buen número de estos países, la intervención del Estado inició el cambio de una débil estrategia de industrialización (basada en la sustitución de importaciones y dependiente) a un crecimiento económico nacional y mejor integrado. Aunque el Estado sandinista ha rechazado aspectos del modelo "burocrático-autoritario" (por ejemplo, el fomento a la inversión extranjera y a la acumulación de capital por medio de la concentración del ingreso), adoptó otros como el financiamiento de la infraestructura, el control sobre los trabajadores y la elaboración de esquemas de desarrollo multisectorial.

Desde luego, los cambios económicos en Nicaragua no reproducen simplemente los patrones de otros regímenes desarrollistas. Algunos de estos cambios no son muy profundos, otros sí lo son. La Ley de Inversión Extranjera, por ejemplo, impone escasas restricciones a las compañías extranjeras que deseen invertir en el país, y ninguna a la repatriación de utilidades.<sup>31</sup> Muchos países de América Latina restringen en mayor grado la entrada y salida de capital extranjero. En cambio, otras reformas nicaragüenses limitan más las actividades del sector privado y suponen un papel del Estado más prominente de lo común. Ejemplos de reformas atípicas serían la nacionalización del sistema bancario, la creación de un monopolio estatal que comercia las principales exportaciones y el control sobre la distribución de divisas. Varios factores contribuyeron para que se tomara esas medidas. La participación de Nicaragua en el mercado internacional y el tipo de productos que exporta, han creado problemas especiales que dictaron un acentuado activismo estatal. A pesar de

<sup>29</sup> La cifra de CONASUPO se calculó a base de la información en David Barkin y Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Nueva Imagen, 1982, pp. 117-154. Las cifras de Nicaragua corresponden a 1981.

<sup>30</sup> Véase Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973; David Collier, "Overview of the Bureaucratic Authoritarian Model", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 19-32; Robert R. Kaufman, "Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America", en D. Collier, *op. cit.*, pp. 154-253.

<sup>31</sup> *New York Times*, 8 y 22 de diciembre de 1982.

que Nicaragua es miembro de organismos multilaterales como la Organización Internacional del Café, su contribución escasa al mercado internacional y la facilidad con que sus exportaciones pueden substituirse, hacen al país muy vulnerable a las fluctuaciones del mercado. Incapaz de ejercer presión alguna sobre la economía mundial, Nicaragua ha sufrido el deterioro sistemático de sus términos de intercambio.<sup>32</sup> El énfasis puesto en esa vulnerabilidad contribuyó en mucho al desarrollo del nuevo sistema de comercialización de las exportaciones. Los monopolios estatales tienen por objeto romper los acuerdos especiales que existían entre los organismos compradores y las empresas, para que la negociación de exportaciones tenga como preocupación básica el desarrollo nacional. Sin tomar en cuenta si los resultados de esta política son tan saludables como aseguran sus partidarios, el sistema de monopolios estatales es adecuado para hacer frente a la dificultad excepcional de promover un desarrollo integrado en el contexto nicaragüense.<sup>33</sup>

El lugar de Nicaragua en el orden económico internacional ha contribuido a las dificultades económicas que tiene el país actualmente. La considerable deuda externa que los sandinistas heredaron del régimen anterior, el deterioro constante en los términos de intercambio (a pesar del nuevo sistema de comercialización) y los obstáculos para obtener crédito externo, aumentan los problemas económicos. A su vez, el decaimiento de la economía impulsa al gobierno a tomarla en sus manos.

#### EL EFECTO DE LA CRISIS

En 1980 y 1981, el gobierno logró renegociar en buenos términos la deuda externa de 1 600 millones de dólares que había heredado del régimen anterior. La reanudación de pagos del principal se pospuso hasta 1985, y las tasas de interés acordadas fueron, en general, favorables. Sin embargo, el peso de la deuda sobre la frágil economía nicaragüense era todavía considerable, y aumentaba conforme el país obtenía más préstamos bilaterales.<sup>34</sup> Mientras tanto, los precios internacionales del algodón y del café cayeron a medida que la recesión económica en los países industrializados se agudizaba. Por otro lado, los costos de importación siguieron en aumento, lo que dio lugar a un déficit comercial de 478 millones de dólares en 1981.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Véase el análisis 1981, *Nicaragua*, CEPAL, pp. 25-27.

<sup>33</sup> La gran dependencia comercial del gobierno dio lugar, en parte, a otras innovaciones económicas: autosuficiencia en alimentos y superación de la dependencia externa en materias primas; impulso al desarrollo agroindustrial de modo que los productos agrícolas se destinen al mercado interno para su transformación industrial y no a la exportación; nexos comerciales más estrechos con los países socialistas para diversificar los mercados.

<sup>34</sup> Richard S. Weinert, "Nicaragua's Debt Renegotiation", *Cambridge Journal of Economics*, 5, 1981, pp. 187-194. A fines de 1981, Nicaragua destinaba 37 centavos de cada dólar recibido por concepto de exportaciones a pagar los intereses de su deuda. Honduras, El Salvador y Guatemala gastaban sólo 24, 4 y 4 centavos, respectivamente. (*Apreciaciones sobre los efectos de la crisis internacional en los países centroamericanos*, México, CEPAL, 1982, p. 19.)

<sup>35</sup> 1982, *Nicaragua*, CEPAL, p. 27. En 1981, el valor de las importaciones fue 87% más alto que el de las exportaciones.



Después del primer año de abundancia, los préstamos y créditos externos empezaron a menguar. En 1981, los recursos externos cubrieron sólo 61 % del total del gasto público, en lugar del 76 % que se esperaba.<sup>36</sup> Mientras algunos países, como México y la República Democrática Alemana, siguieron adelante con generosos programas de asistencia, otros préstamos fueron recortados. Según informó Daniel Ortega, entre 1979 y 1982 los préstamos de las agencias multilaterales —que disminuían sin interrupción— se redujeron de 213 millones de dólares en 1979 a 34 millones en 1982.<sup>37</sup> Las presiones sistemáticas del gobierno de Reagan, la recesión global y una propaganda internacional cada vez más crítica, comenzaron a tener su efecto. Disminuyeron los recursos financieros externos disponibles, lo que agudizó las presiones inflacionarias y exacerbó la escasez de divisas. La economía nicaragüense empezó a estancarse. No obstante la reactivación en los dos años anteriores, con tasas de crecimiento de 8 y 10 %, el ingreso real *per capita* en 1981 equivalía apenas a la mitad del de los años sesenta.<sup>38</sup> En 1982, la economía comenzó a contraerse; la tasa de crecimiento del producto nacional bruto fue de -2 % (véase cuadro 3). Las tasas de desempleo e inflación empezaron a crecer y rebasaron el 20 %. El déficit público registró de nuevo un rápido aumento, porque los gastos de defensa no permitían al gobierno recortar su presupuesto.

Las divisas disponibles no eran suficientes ni para satisfacer las necesidades de los sectores productivos de la economía; el gobierno tuvo entonces que redefinir los sectores prioritarios de manera más clara. En 1983, se eliminó el mercado paralelo, en el cual se podía comprar legalmente moneda extranjera que ingresaba al país con el turismo. A partir de entonces, la moneda extranjera se compraría en el sistema bancario. Las empresas que no tenían prioridad y estaban operando con capacidad ociosa por falta de materias primas y repuestos, empezaron a cerrar. Algunos productores y administradores salieron del país, aduciendo que se les estaba dejando fuera del mercado. Hubo entonces mayor presión sobre el gobierno para que mantuviera la economía en funcionamiento. Al crecer el déficit de las empresas, se frenó la producción, aumentó el desempleo, se redujo la oferta, y el gobierno intervino más directamente en el mercado de trabajo y en el proceso de comercialización. En 1982 comenzó el racionamiento de materias primas básicas, que se extendió a 1983. Se controló, formal e informalmente, los precios y salarios, y más negocios abandonados por sus dueños fueron absorbidos por el sector estatal. Para conservar sus logros iniciales y aminorar el declive económico, el Estado extendió sus actividades. Algunos de los controles económicos más rígidos fueron una respuesta a la crisis, un esfuerzo por preservar el sistema y mantener un nivel mínimo de producción.

Los orígenes de los cambios estructurales en el papel económico del Esta-

<sup>36</sup> Entrevista con un funcionario del Ministerio de Planificación, 17 de agosto de 1982.

<sup>37</sup> *Barricada Internacional*, 11 de julio de 1983. Para información sobre las fuentes de asistencia externa de Nicaragua, véase "Nicaragua: Widening the Sources of Credit", *Latin American Weekly Report*, núm. 44, 12 de noviembre de 1982, p. 10.

<sup>38</sup> "Algunos indicadores", COSEP, p. 134.

Cuadro 3

## Principales indicadores económicos

<i>Cambio porcentual</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982<sup>a</sup></i>
PNB real	- 7.2	- 25.5	10.0	8.5	- 2.0
PNB per capita	- 10.0	- 27.8	6.5	5.0	- 4.7
Tasa de inflación	4.6	48.2	35.3	23.9	24.8
<i>Porcentaje del total</i>					
Nivel de desempleo	14.5	22.9	17.8	16.6	20.3
Déficit/Gasto total del gobierno	50.7	36.5	28.9	36.7	43.3

<sup>a</sup> Información preliminar.

Fuente: *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982: Nicaragua, México, CEPAL, 1983.*

do son numerosos y diversos. Verlos sólo como el producto de un anticapitalismo ingenuo es simplificar los hechos. La desconfianza en el sector privado desempeñó un papel en la expansión del Estado, pero muchas decisiones se tomaron para recuperar recursos malhabidos, superar viejos obstáculos al desarrollo nacional integrado, o frenar los efectos inmediatos de la crisis económica nacional.

## CONCLUSIONES

El Estado ha procurado llegar a un entendimiento con el sector privado; en 1982, rectificó algunas medidas adoptadas en los dos primeros años del régimen, porque las había criticado el sector privado y obstaculizaban, al parecer, la producción. Por ejemplo, el impuesto progresivo a las exportaciones se redujo considerablemente para aumentar las ganancias netas y estimular la producción. Al mismo tiempo, se modificó las normas sobre distribución de divisas. La naturaleza de estas modificaciones implica un aumento sustancial de los ingresos de los exportadores, especialmente en el sector manufacturero, que se halla en situación difícil.<sup>39</sup> Disminuyeron las tasas de interés para los agri-

<sup>39</sup> Según análisis realizado por el Centro de Información Económica de COSEP, se esperaba que esta reducción de los impuestos originara un aumento de ingresos de 9% para los productores de café, de 8% para los de azúcar y de 14 y 11%, respectivamente, para los productores de ajonjolí y melazas. Bajo las disposiciones anteriores, los exportadores recibían sus ganancias del monopolio estatal de exportaciones después de deducir los créditos y los intereses que debían al Sistema Financiero Nacional. Los ingresos en dólares de los productores se convertían a córdobas a una

cultores medianos y pequeños de 17% en 1981 a 14% en 1983, y para los ganaderos, de 14% en 1981 a 12% en 1983.<sup>40</sup> Por último, en el verano de 1983, el gobierno firmó los primeros acuerdos con las asociaciones más importantes de productores de arroz y sorgo. Se llegó a estos acuerdos después de largas negociaciones entre los productores y el Estado en torno a niveles de producción, precios, asistencia financiera y acceso a divisas. Los acuerdos marcaron la renovación del diálogo económico.<sup>41</sup>

Se diría que el Estado ha renunciado a un mayor control sobre la economía. La administración del sector estatal es ardua y se ha comprobado que muchas empresas, especialmente en el sector industrial, son difíciles de manejar. Además, la economía nicaragüense, que se caracteriza por una proliferación de pequeños negocios familiares, es otro obstáculo para el control y la coordinación del Estado. Sería poco recomendable la intervención del Estado en gran escala, porque tiende a caer la producción, hay fuga de capitales y se pierde el apoyo de los países de Europa Occidental y de América Latina.

Sin embargo, la expansión económica estatal parece bien establecida y no es probable que se dé marcha atrás. Como hemos visto, un factor que contribuyó a la mayor intervención del Estado fue la crisis económica. A causa de las condiciones de guerra, del bloqueo económico y de la recesión global, la crisis se agrava y presiona continuamente al gobierno para que mantenga a flote la economía ante deserciones y amenazas. Creemos probable que continúe la expansión económica del Estado porque son considerables las fuerzas que la incitan.

tasa de 10 córdobas por 1 dólar. Bajo la nueva ley, se permitía a los productores recibir una parte de su ingreso en córdobas a la tasa del mercado paralelo, 28 por 1. El sector manufacturero recibió trato especial: a 40% de su ingreso en dólares se le aplicaba la tasa de cambio más alta. Se esperaba que con la nueva disposición los ingresos de ese ramo aumentarían en 70%. El incremento para los productores de carne de bovino fue de 45% en 1982. (*Alcances de las recientes medidas sobre el comercio exterior*, Managua, COSEP, 1982.)

<sup>40</sup> Entrevistas con un funcionario del Sistema Financiero Nacional, 14 de agosto de 1982 y 19 de agosto de 1983.

<sup>41</sup> Entrevista con un representante del COSEP, 25 de agosto de 1983; *La Prensa*, 24 de agosto de 1983; *Barricada Internacional*, 22 de agosto de 1983.