



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS
POLÍTICO, NO. 29

FEBRERO 2009

La crisis mundial y el plan de gobierno

Los efectos globales de la crisis iniciada en el sector financiero e inmobiliario en Estados Unidos, se han transmitido a la economía real con efectos recesivos y tendencias deflacionistas en el mundo entero.

Las previsiones internacionales de crecimiento apuntan más bien a la baja, incluidas las de China, único país que mantuvo durante un tiempo excepcional altas tasas de crecimiento. A nivel internacional se ha abierto un debate sobre las perspectivas de la economía para los próximos años, mientras todos los gobiernos han tomado medidas para disminuir sus efectos. Nicaragua no ha sido la excepción y el gobierno ha formulado un plan para hacer frente a este escenario, pero el país arrastra sus propias falencias.

El contexto internacional

Con la crisis, el consenso de Washington, zócalo doctrinario de la ola neoliberal, se extinguió, y dio lugar a un retorno del estado en la regulación de las economías, así como una fuerte presión por el cambio de tendencia en las políticas. Obligadas por la crisis o no, ese cambio de hecho está ocurriendo.

A nivel regional y general, América Latina ha puesto pie en el engranaje de la crisis en condiciones relativamente ventajosas: menor exposición bancaria, retorno de políticas activas en diferentes dosis, estímulo a la integración regional y una relativa reducción de la pobreza desde 2005. Sin embar-

go, hay diferencias notables entre países.

En ese sentido, Centroamérica tiene importantes vulnerabilidades porque las bases de partida son más débiles: dependencia del mercado norteamericano en recesión, fuerte influencia de las remesas, que están en declive, débil integración regional y altas tasas de pobreza. Nicaragua, entre todos los países centroamericanos, arrastra una serie de debilidades estructurales que tendrán una importancia decisiva en el enfrentamiento de la crisis.

Debilidades estructurales

Nicaragua arrastra debilidades estructurales desde hace varias décadas: débil estructura productiva, el

crecimiento tiene una base pequeña y dependencia de recursos externos. Estas debilidades se han agudizado por las secuelas de la guerra, el huracán Mitch y la aplicación de políticas de reforma y ajuste económico. Dieciocho años después de haber salido del conflicto militar y con 7,500 millones de dólares invertidos por la cooperación, el país no ha logrado posicionarse para salir del impase y sigue en la lista de los más pobres de la región.

Antes bien, el proceso de reformas y ajuste económico emprendido por los últimos tres gobiernos redistribuyó la propiedad entre los grupos de interés político y económico, dio lugar a una cúpula de ganadores, altos niveles de conflictividad política, descomposición institucional, corrupción y ausencia de políticas de modernización y desarrollo.

La reforma y el ajuste

Más allá de los costos que genera la situación institucional y política, sin duda esenciales en este contexto de vulnerabilidad económica, hay que considerar que las reformas de mercado efectuadas lograron la estabilización pero no produjeron los resultados esperados en materia de desarrollo. Nicaragua aprendió el recetario de la disciplina macroeconómica anclada en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, pero no sabe qué reformas hacer ahora para salir de ese marco rígido. Entre



una y otra cosa, Nicaragua esta en-trampada.

Aunque el debate no está cerrado, en el balance global del proceso, es evidente que los estabilizadores y la recuperación del crecimiento destacan entre los elementos positivos; mientras, los aspectos negativos justamente son aquellos que se relacionan más con los problemas estructurales. (ver cuadro 1)

La cantidad de documentos analizando la situación económica del país y las propuestas para corregir su rumbo, se han acumulado a lo largo de los años cuestionando gravemente la voluntad política y la ausencia de élites modernizadoras, sean de derecha o de izquierda, sin embargo han sido letra muerta, tanto para los gobernantes como para la llamada oposición política.

Nuevo gobierno pero no nuevos cambios

La llegada del nuevo gobierno podría haber sido objetivamente una oportunidad de abrir un debate serio sobre el rumbo económico del país y las posibilidades de identificar reformas en de la modernización, el desarrollo y la lucha contra la pobreza. En vez de eso y dos años después, tuvimos un mayor cierre político que anuló la posibilidad del debate, se decidió la reproducción del modelo de gestión macroeconómica, el reconocimiento del estatus quo y de los poderes constituidos de los cuales se hace parte.

En realidad, al llegar al gobierno, considerando la trayectoria recorrida previamente, el FSLN no podía realizar una ruptura política ni económica. En lo político su dependencia de arreglos con facciones de derecha retrógradas, para el control institucional, le impide sanear el sistema y mejorar la calidad de las instituciones. El propio traslado de sus métodos de conducción partidaria al ejecutivo volvió a crear una fusión entre el gobierno y el partido, generalizando sus características negativas a la administración pública.

Cuadro 1: avances y dificultades de las reformas económicas

Que se considera avances	Que se considera negativo
Crecimiento exportaciones	Mantenimiento del déficit comercial
Estabilidad macroeconómica	Desempleo – Migración
Control inflación	Crecimiento sin impacto - Permanencia pobreza
Reducción deuda externa	Aumento deuda interna
Crecimiento económico	Avances lentos en ODM
Reformas económicas	Entorno regulatorio débil
	Baja gobernabilidad
	Alta vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia.

En lo económico, como partido intra sistema que se apoya en una red de negocios y en el manejo de los recursos públicos como si fueran propios, el frentismo no puede innovar casi en ninguna materia. De allí que sus programas mantengan la continuidad con los gobiernos anteriores, mientras que los pocos nuevos programas adolecen de los mismos problemas en cuanto a la entrega de recursos clientelistas y de compensación social. La propia gestión económica dejada por las reformas neoliberales, sin dispositivos de programación estratégica, muestran la inserción lineal en el esquema heredado. Diversos analistas han identificado este esquema de continuidad. (ver cuadro 2)

Queda en evidencia que sólo hay un libreto sin conexión con los problemas estructurales del país, independientemente del signo político del gobierno de turno.

La realidad superó al discurso

Lo supuestos en materia de desarrollo han sido conservadores en lo conceptual e irreales en la aplicación. Se repiten conceptos y supuestos sin consistencia con las acciones y con

la necesidad de efectos acumulativos reales en sectores determinados.

Tasas de crecimiento sobredimensionadas sin relación con su impacto y su contenido en la base productiva: los empleos y los ingresos. Proyectos con poca solvencia institucional debido a su pobre capacidad de ejecución y fragmentación, y poca solvencia financiera en relación con los ingresos fiscales debido a la ausencia de una verdadera reforma tributaria y la deficiente asignación presupuestaria según prioridades y la sostenibilidad en el tiempo. Si se diseñaran acciones efectivas al menos en estos campos, las señales comenzarían a cambiar.

La dependencia del país respecto a exclusivos factores externos explica las vulnerabilidades: debilidad de las exportaciones frente a un irreducible déficit comercial, la importancia de las remesas para la sobrevivencia del consumo interno y la dependencia de la cooperación internacional. Las tres muletas se han debilitado en los últimos meses en parte a causa de la crisis internacional y en parte, por la crisis política que repercutió finalmente en la decisión de la UE de suspender el apoyo al presupuesto de la República. De allí que el recorte operado en el pre-

**Cuadro 2: Continuidad de las políticas**

Año	1990-2006	2007-2009
Política Monetaria	Neutral / Conservadora	Igual
Política de tasas de interés	Tasas de interés libres	Igual
Política Cambiaria	Deslizamiento	Igual
Política Fiscal	Reducidos déficit fiscales	Igual
Sistema tributario	Regresivo	Igual
Amplias exoneraciones	Regresivo	Igual
Desgravación arancelaria	Regresivo	Igual
Integración	Unión Aduanera Centroamericana	Igual
Tratados comerciales	CAFTA	CAFTA-ALBA
Liberalización financiera	Concentración regresiva	Igual
Tasas de interés libres	Penaliza producción	Igual
Gestión de la economía sin ministerio de economía y planificación	Ministerio de Hacienda y Banco Central	Igual
Intervención pública	Proyectos	Igual Banco de fomento

Fuente: Medel, Jose L. y Saldomando, A. Reformas económicas y gobernabilidad. 2009.

Cuadro 3: Recursos disponibles para el crecimiento

En millones de USD	2007	2008
Remesas	739,6	618,5
Exportaciones	1.202	1,488
Inversión extranjera	382	400
Inversión privada	407	438
Tasa de crecimiento (%)	3,8	3

Fuente: Datos del BCN y Cepal.

supuesto para este año es de 1,200 millones de córdobas.

Pero el hecho esencial es que la triangulación entre cooperación, remesas y el débil repunte de

las exportaciones no han podido aportar más que un crecimiento promedio de 3,1% entre 1990 y 1999 y 3,2% entre 2000 y 2008, si se considera que a partir de 2009

las expectativas gubernamentales eran del 5% y que las previsiones se ubican entre el 1,9% y el 2%. se puede determinar dónde estamos. En las condiciones actuales, es probable que aunque se recupere la economía internacional, no se superará la barrera del 3 al 3,5% promedio.

La economía nicaragüense no tiene motores que la arrastren y dinamicen, aspecto que no debe confundirse con el crecimiento de algunos sectores. Es aquí donde se pone al descubierto la grave inconsistencia entre el manejo macroeconómico y la necesidad de una estrategia económica para el desarrollo. Los números que presentan los responsables de política económica aunque fueran reales, no responden a las debilidades estructurales del país. Al cuadro que sigue habría que agregar los datos de la cooperación, unos 400 millones dólares en promedio por año, pero de los cuales ahora se sabe menos por ausencia de transparencia y de información, en particular en el caso de la cooperación venezolana. (*ver cuadro 3*)

Con estos datos, exitosos desde el punto de vista del gobierno, no logran demostrar el impacto en el crecimiento del empleo y los ingresos solamente porque se hubieran incrementado o se mantengan en el tiempo; por consiguiente, la reducción de la pobreza es mínima. El divorcio entre manejo macroeconómico y políticas de desarrollo genera además, un tipo de intervención marginal en la economía, conserva un sesgo recesivo y condena la acción pública al proyectismo tal y como se ha hecho hasta ahora.

Los negocios sin arrastre, en un entorno de intereses restringidos y la búsqueda de mercados para sectores tradicionales y no tradicionales, es la única política dominante, con el agregado de un pequeño énfasis en alimentos, pequeña y mediana producción. Sin embargo, de los discursos al impacto hay una brecha gran-

de, porque negocios y crecimiento no son iguales a desarrollo. Tal incongruencia la compró el actual gobierno igual que los anteriores, debido a su deriva ideológica y su propia posición intra sistémica, desde el punto de vista de sus intereses.

De hecho, la relación entre crecimiento sectorial y la evolución del país ha sido hasta ahora poco consistente. Por ejemplo, los años que más creció el sector financiero y la construcción, sectores en los que se involucraron las elites junto con el comercio, el impacto en los ingresos y el empleo fue muy bajo. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la ganadería.

El sector informal y el subempleo masivo en el país no disminuyen. La apuesta por la Pymes como el sector donde se concentra la producción y el empleo, pasa por alto su extrema volatilidad y su limitada capacidad de expansión. Ello requiere de enfoques que asocien manejo macroeconómico y políticas estructurales. Es decir, no se ven planes consistentes en vez de proyectos limitados y reparto de créditos.

¿Cuál es la prioridad, corto o mediano plazo?

En este escenario estructural los efectos recesivos que se transmitan a la economía pueden golpear aún más fuerte al país, y sobre todo a los sectores económicamente más vulnerables, por la estrecha base del crecimiento. A ello se suma que el repunte inflacionario y el aumento de la canasta básica, que hizo caer el salario real, ya ha tenido un significativo impacto en el consumo.

Cuadro 4: Tendencia recesiva

	2007	2008	2009
Consumo individual (% en PIB)	4,5	4,2	2,8 – 3
Inflación (%)	16,2	15,2	11 – 12
Crecimiento PIB	3,8	3	1,9 – 2

Fuente: En base a Meda, José Luis. 2009; Acevedo, Adolfo. 2009; y Cepal.

Como se evidencia en el cuadro siguiente, la tendencia muestra que el país está entrando en una fase recesiva, donde el consumo individual decrece porque lo comprime una alta inflación, mientras la tasa de crecimiento se reduce. Una mezcla bastante explosiva. (ver cuadro 4)



produjo el enfoque conservador del manejo macroeconómico, enviando señales de estabilidad económica principalmente al empresariado, pero por otro lado, a medida que crecen los focos de conflicto político e institucional, el gobierno tiene menos margen de maniobra para correr riesgos en la economía e innovar en materia de política, y esto refuerza los enfoques inmovilistas.

Los indicios disponibles apuntan a que las primeras medidas van en dirección de un ahorro recesivo, lesionando el gasto en pobreza, y además, a la emisión de bonos para colmar el déficit fiscal y subsanar el recorte de cooperación. Con ello se aumentará la deuda interna, es decir, se impondrán mayores restricciones presupuestarias para la inversión social y económica. Es aquí donde se hace sentir la necesidad de una reforma tributaria que le de mayor oxígeno al presupuesto.

Si en el corto plazo el gobierno enfrenta el reto de limitar la inflación sin asfixiar el crecimiento, en el mediano plazo tiene desafíos estructurales para superar la postración productiva del país y encontrar nuevos recursos de inversión. Ello aumenta la tensión entre el tipo de medidas a adoptar en el corto plazo y las de mediano plazo, pero ya es hora que sean más coherentes.

Considerando que las expectativas de crecimiento no exceden los 2 puntos porcentuales para 2009, la política anti cíclica debería priorizar los recursos con una estrategia coherente entre manejo macroeconómico y economía real, es decir, la productiva. Sin embargo, la mirada sigue puesta en las remesas, las exportaciones y apretando el gasto público.

Se confronta así, un círculo vicioso: el acuerdo con el FMI re-