

Nos referiremos al impasse que se ha producido en la adopción de posiciones por parte de América Latina en la crisis centroamericana, precisamente cuando ésta se está agudizando. La propuesta que se presenta más adelante significa pasar de una actividad procesal y declarativa a acciones que vayan al encuentro del elemento fundamental de la crisis.

Paradójicamente, la dificultad mayor parece residir en cómo dar el primer paso más que definir la estrategia global. Lo que se propone en este documento es una acción económica. Pero no escapará al buen entendimiento que en realidad de lo que se trata es de una acción de alta importancia política para América Latina: en la relación de América Latina con Estados Unidos y en la relación de América Latina con una revolución tan decidida como la de Nicaragua.

Una posible primera reacción podría ser cuestionar el realismo de propuestas que impliquen apoyo económico en momentos como los presentes, de grave crisis económica en Latinoamérica. Adelantaremos nuestra propuesta para mostrar que los recursos que se requieren no alcanzan a ser significativos para los países de los Grupos de Contadora y de Apoyo, aunque es decisiva para la pequeña economía de Nicaragua. Hemos supuesto, a modo de ejemplo, que la asistencia económica para el primer año del Programa, que alcanzaría a un valor de 210 millones de dólares, no en divisas sino en bienes, podría ser aportada por los países miembros de los grupos de Contadora y de Apoyo a Contadora en la cuantía de 110 millones. Con respecto a los 100 millones restantes, la propia acción de los países latinoamericanos promovería^{que} sean suministrados por otros países, en especial algunos de Europa. El aporte latinoamericano podría materializarse en contribuciones del orden de los 20 millones de dólares, en el caso de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, totalizando 100 millones, y los 10 millones remanentes serían financiados por Panamá, Perú y Uruguay.

Se ve así que la dificultad real no reside en la dimensión del esfuerzo económico sino en la envergadura del compromiso político y de las consecuentes reacciones que éste provocará.

I. CARACTERIZACION DE LA SITUACION ACTUAL.

1 La aprobación por parte del Congreso norteamericano de financiamiento para la guerra irregular contra el gobierno de Nicaragua, constituye un importante elemento que además de legitimar dicha intervención significa el inicio de una nueva etapa en el conflicto centroamericano.

2 Un segundo elemento fundamental de la situación está dado por el deterioro de la economía de Nicaragua. De continuar esta tendencia se irá acentuando el malestar social y político y el Gobierno deberá impulsar medidas para no desintegrar su base social de sustentación.

Aunque el sandinismo no lo quiera ni lo busque, la crisis socio-económica provocada por la agresión obligaría al Gobierno a la adopción de medidas radicales y extremistas, a destruir a sus aliados internos no contra revolucionarios, romper el frente de clases, eliminar el pluralismo político e ideológico y adoptar un modelo interno estatista, limitando -de hecho- sus alianzas externas a los países de Europa oriental y Cuba.

Es evidentemente un escenario como el descrito el que facilitará la intervención militar estadounidense en Nicaragua. Los estrategas norteamericanos calculan que la división interna y el aislamiento internacional permitirían cierto apoyo de la población a la intervención, alejando las posibilidades que se repitiera una situación como la vivida en los años 60 en ocasión de Playa Girón, en Cuba.

3 Ante una situación como la descrita se hace presente la tendencia de las democracias latinoamericanas a marginarse del conflicto. Sin embargo, las consecuencias se manifestarán intensamente y de distintas formas en todas ellas, amenazando la estabilidad y desarrollo de estos procesos políticos.

Se desprende de los elementos antes tratados que una conclusión favorable para los intereses de los gobiernos democráticos de Latinoamérica es detener la agresión directa ahora, cuando ella aun no se ha producido. Se deben emprender acciones que lleven a los Estados Unidos a valorar con exactitud los costos de su probable intervención en Nicaragua.

- 4 El elemento esencial para dificultar la agresión y controlar el conflicto en márgenes compatibles con la supervivencia de las democracias latinoamericanas consiste en la participación de América Latina en un plan tendiente a la reestructuración de la economía nicaraguense, destinado a lograr un reordenamiento de dicha sociedad y mantener una economía y un sistema político pluralistas.
- 5 Consecuentemente con lo anterior se puede definir que las acciones a desplegarse en la etapa actual y el futuro próximo continuarán siendo básicamente políticas. Su expresión económica se hará a través de un reordenamiento de la economía nicaraguense que contenga la presión inflacionaria, reactive selectivamente la producción y reestructure los mecanismos monetario-financieros Las acciones para lograr lo anterior podrían convenirse en el marco del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo por lo cual este movimiento tendría un nuevo objetivo apropiado a lo que las circunstancias actuales requieren para evitar la expansión del conflicto en Centroamérica.

II. UN PROGRAMA PARA LA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA NICARAGUENSE

Entre fines de 1985 y comienzos de este año, un equipo de la cooperación técnica argentina preparó un estudio en el que se presentaba un diagnóstico de la situación económica de Nicaragua con estimaciones actualizadas en el mes de febrero de 1986. Con base en esos antecedentes se formuló un Programa Para la Reestructuración de la Economía Nicaraguense cuyos principales elementos se resumen en las páginas siguientes.

1. Objetivos generales

La crisis de la economía de Nicaragua se puede caracterizar a través de los siguientes indicadores: Déficit Global/PIB: 25%; financiamiento Banco Central/PIB: 22.5%; Gasto Militar/PIB: 23.5%; Gasto Civil/PIB: 40%. La actual tasa de cambio de dolar de Estados Unidos con el Córdova es de 70/130, en tanto que en los mercados paralelo y negro es de más de 1300 y 2100, respectivamente. La inflación supera el 600% anual. Además conviene señalar que la ayuda de los países socialistas alcanza, aproximadamente, 265 millones de dólares anuales y la proveniente de algunos países de Europa y de ciertos organismos multilaterales 90 millones; todo lo cual debería mantenerse en el período de tres años que cubre el programa.

El propósito del paquete de medidas que se proponen se dirige a contener la inflación logrando simultáneamente una reactivación moderada y selectiva de la producción exportable y para el mercado interno. Para ello es indispensable que el programa consiga un redimensionamiento de los precios relativos. La presencia de capacidad instalada, hoy ociosa por escasez de divisas, hace factible la reactivación. La ayuda externa es complemento indispensable del programa, dado que la rigidez para disminuir el gasto militar presupuestario y extrapuesupuestario ha reducido enormemente las reservas de ajuste de esta economía.

Se trata de favorecer principalmente a los asalariados, a los pequeños productores y a los empresarios del sector productivo, así como también de reducir la masa de excedentes monetarios que se concentran en la esfera comercial especulativa. Este objetivo redistributivo se consolidará a corto y mediano plazo en la medida en que se logre restituir el papel que tienen el sistema de precios y los mecanismos monetarios-mercantiles en la asignación eficiente de recursos y en el cálculo económico de los agentes productivos.

2. Algunos supuestos

La propuesta que se esquematiza más adelante considera, entre otros, los siguientes supuestos: a) las metas del plan económico para 1986 no se cumplirán en razón a la falta de recursos en divisas y la consecuente caída de la capacidad para importar; b) será posible renegociar el servicio de la deuda externa, cuyo monto debería estabilizarse en no más de un 15% del valor de las exportaciones; c) se deberían reducir y racionalizar las inversiones y reorientar, consecuentemente, la asistencia externa para el desarrollo; y, d) se debería fortalecer la Dirección Económica nicaraguense y lograr una mayor coherencia en la acción del conjunto del sector público.

3. Contenido del Programa

Básicamente, el programa considera tres subprogramas principales:

a) Subprograma de contención inflacionaria

Este subprograma comprende un conjunto de medidas en el área fiscal y financiera, cuyo propósito es eliminar los desequilibrios que se originan en la emisión inorgánica del Banco Central.

El desequilibrio fiscal-financiero es de tal magnitud que su reducción drástica debe constituir uno de los objetivos básicos de la política económica.

No obstante, la situación de guerra que vive Nicaragua así como los desajustes estructurales de su economía no permiten que la eliminación del déficit se base exclusivamente en los métodos ortodoxos de reducción de gastos e incrementos de ingresos tributarios.

Dado el alto nivel actual de las cargas fiscal y tributaria y la rigidez a la baja que presenta el gasto fiscal por el peso decisivo de los gastos de defensa, solo se podrá frenar la emisión monetaria destinada a financiar el déficit fiscal si se obtiene ayuda externa por tiempo limitado. Esta ayuda complementa necesarias reducciones de gastos e incrementos de ingresos. Es necesario que la ayuda que hoy se recibe de países socialistas y de otros países de Europa no necesariamente se expresen en bienes de capital destinados a inversiones sino en divisas que ingresen al Banco Central o en bienes compatibles con el carácter del programa.

Se plantea la necesidad de ayuda externa adicional, la que debe tener características muy particulares. No se trata tanto de ayuda en divisas líquidas, sino fundamentalmente de un paquete de bienes que requiere la economía nicaraguense para reestructurarse. El producto neto de la venta de esos bienes ingresaría como un fondo contingente al Banco Central, quien lo entregaría al gobierno central como reemplazo de la actual emisión monetaria. Con todo lo anterior se lograrían los siguientes resultados: i) eliminación de la emisión monetaria inorgánica destinada a financiar el déficit fiscal; ii) captación por parte del Estado, de una masa importante de recursos monetarios excedentes existentes en la economía (principalmente en el área especulativa); iii) reducción o eliminación de la brecha de financiamiento exterior, al disponerse de una importación de bienes para los cuales no se contaba con financiamiento en divisas; iv) oferta de bienes finales para el consumo básico de la población, así como equipos y bienes intermedios para reactivar la producción de bienes y/o prestación de servicios; v) a través de los precios que el Estado fije para la venta de los bienes recibidos se contribuiría a la reestructuración de los precios de los principales bienes de la economía, en consonancia con lo previsto en los subprogramas monetario y de reestructuración de precios relativos.

Es decir, que a través de la ayuda externa planteada, no solo se contribuye al objetivo de eliminar la emisión inorgánica, sino que también permite simultáneamente, reducir los desequilibrios del comercio exterior, de la oferta

y demanda internas y coadyuva a mejorar el cálculo económico de los agentes productivos y, por ende, a lograr una más eficiente asignación de recursos.

Además de la ayuda por parte de los países socialistas y otros de Europa y de algunos organismos multilaterales, debería existir una ayuda "adicional" de 360 millones de dólares, cuyo desembolso sería de 210 millones en el primer año y de 95 y 55 en los dos años siguientes.

Además se considera una fuerte reducción de los gastos del presupuesto, de casi 10%, en el primer año y por montos menores en los dos años posteriores. Los salarios en términos reales se elevarían en un 10% el primer año, y la política para los años restantes dependería de los resultados del proceso de reactivación.

El programa contempla medidas que contrarresten el desequilibrio financiero relativas al ámbito del crédito al sector agrícola; del financiamiento de inversiones; del financiamiento para la adquisición de insumos productivos, etc.

b) Subprograma de reactivación productiva dirigida

El subprograma de reactivación productiva está orientado fundamentalmente a aumentar la oferta interna de bienes y servicios, en base a un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y una reactivación de la capacidad exportadora tradicional.

Este subprograma vincula directamente el problema de la contención inflacionaria con el aumento de la producción mediante la consecución de ayuda externa adicional y su aplicación dirigida a estimular la oferta de bienes. El valor en moneda local generado por las ventas de los bienes logrados con dicha ayuda ingresa al Banco Central frenando la emisión neta de nuevo dinero. Este subprograma está inserto dentro de las medidas de reducción y racionalización del gasto en inversiones vía presupuesto fiscal y crédito bancario interno, de reducción y recomposición de las importaciones de bienes de capital, de fortalecimiento y racionalización de las importaciones de insumos productivos y otros renglones de importación, de incentivos a la producción nacional tanto para exportación como para consumo interno.

Para lograr los efectos esperados de debería lograr: i) aumento de la producción de bienes exportables con posibilidades de rápida expansión, especialmente de algodón, café, ajonjolí, carne, mariscos, etc; ii) aumento de la producción de bienes de consumo básico especialmente de arroz, maíz, frijol, textiles, calzado, jabón, detergente, bebidas, etc. iii) recuperación de la infraestructura de apoyo a la producción, en particular del sistema de transporte de carga y pasajeros.

c) Subprograma monetario y de ajuste de precios relativos

El subprograma monetario y de reestructuración de precios relativos comprende una serie de medidas de reajuste de los precios relativos y de cambio de moneda. A través de modificaciones del tipo de cambio, del mencionado reajuste de los salarios en un 10% en términos reales y del reajuste de los precios al productor de los principales bienes de consumo, se pretende revertir establemente las tendencias que actualmente favorecen a la actividad comercial-especulativa antes que la actividad productiva.

El subprograma considera el ajuste de los precios claves de la economía, tales como el tipo de cambio, los salarios y los precios de una canasta de productos básicos. Las propuestas que sirven de parámetro para fijar los precios de estos bienes son los siguientes: i) unificar el tipo de cambio en torno a la paridad; ii) reajuste de los salarios en un 10% por encima de la inflación de costos que producirá la devaluación cambiaria; iii) reajuste de los precios de los productos básicos al tipo de cambio de paridad, considerando los precios internacionales prevalecientes, especialmente en Costa Rica.

Se plantea la necesidad de realizar una reforma monetaria que consideraría un cambio del signo monetario, dicho cambio serviría para cristalizar los cambios de los precios relativos y del tipo de cambio para reducir el exceso de numerario en poder del sector comercial-especulador.

Por fin, se propone la reorganización del mercado de "buhoneros" y su reemplazo por un sistema de comercio formalizado, que realice las operaciones de exportación/importación de productos no tradicionales con el mercado común centroamericano. La idea central es el reemplazo de ese mercado mediante un procedimiento que permita que las operaciones de importación, para la gama de productos canalizados por los buhoneros, sea realizada por comerciantes establecidos. En el caso de las actividades de exportación, es conveniente que éstas sean directamente realizadas por empresas o cooperativas, sean estatales o privadas, incluso comerciantes establecidos. Esos exportadores deberán ajustarse a los procedimientos comerciales, financieros y de control de cambios

III. LA AYUDA DE AMERICA LATINA.

En la parte II de este documento se precisaron los elementos fundamentales de un posible programa de reestructuración de la economía nicaraguense. Dichos elementos actuarían por un período de tres años y son: a) el mantenimiento de la ayuda de los países socialistas, cuya dimensión alcanzaría aproximadamente 270 millones de dólares anuales; b) el mantenimiento de la ayuda de algunos países de Europa y de ciertos organismos multilaterales, que alcanzaría aproximadamente a 90 millones de dólares anuales; c) una ayuda adicional de los países de América Latina y otros interesados por un total de alrededor de 360 millones de dólares en el período de tres años; y, d) la aplicación por parte del gobierno de Nicaragua de un conjunto de medidas de política económica coherentes con los objetivos del programa y el logro de una mayor capacidad de la Dirección Económica así como de una más alta disciplina y coherencia en la acción de las instituciones del sector público.

No parece errado el sugerir que sea en el marco de los Grupos de Contadora y de Apoyo que se discuta este conjunto de propósitos y acciones y se defina la forma y cuantía del apoyo que cada uno de los países participantes esté en posibilidades de contribuir.

También parece adecuado el que en el foro mencionado en el párrafo anterior se discuta la posibilidad de facilitar a las autoridades nicaraguenses "un grupo de expertos" que colaboren en la aplicación de las medidas contempladas en el programa y que participen en la evaluación de sus resultados y en las necesarias correcciones que con seguridad habrá que introducir durante el período de implementación.

10.09.86