

# **NICARAGUA Y EL FMI 1991-2007: 16 AÑOS PERDIDOS.**

Adolfo José Acevedo Vogl

## **Los Programas Pre-HIPC: 1991-1998. Programas de Ajuste Convencionales.**

### **Tras la derrota electoral del FSLN, se reiniciaron los Programas con el FMI:**

Tras la derrota electoral del FSLN en 1990, Nicaragua alcanzó su primer acuerdo con el FMI en Septiembre de 2001, bajo la forma de un Programa "Stand By" de 18 meses. En Mayo de 1994 dio inicio el segundo Programa con el FMI, esta vez bajo la forma de un Programa de 3 años bajo el Servicio ESAF (Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural) del FMI. El tercer Programa fue un nuevo acuerdo bajo el Servicio ESAF, alcanzado en Marzo de 1998, con vigencia hasta Marzo de 2002. El cuarto Programa de 3 años, que se extendería a 4, fue acordado en Diciembre de 2002, bajo el Servicio PRGF (Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento) del FMI. El quinto Programa trianual fue acordado en 2007, también bajo el Servicio PRGF del FMI.

### **Los Programas con el FMI como instrumentos de reestructuración regresiva de la sociedad:**

Es importante remarcar el contexto socio-político y económico en que se insertaron estos Programas. Desde 1990 el país entro en un periodo de transición entre dos procesos de cambio, de naturaleza social opuesta: el proceso de cambios que promovió la Revolución, el cual represento un intento de inclusión social de las grandes mayorías, y que había entrado en crisis, y el proceso de reestructuración o restauración conservadora, que inicio con el triunfo electoral de la UNO.

Las denominadas políticas de estabilización y de "reformas estructurales", promovidas teniendo como ariete fundamental los Programas con el FMI, actuaron como instrumento de la reestructuración regresiva de la sociedad.

Nicaragua a inicios de los 90 emergía de una guerra muy destructiva, con un marcado y profundo deterioro de su economía. En esas condiciones, lo que correspondía era llevar a cabo un proceso muy fuerte de inversión para rehabilitar y desarrollar la infraestructura física y el capital humano del país, que habían emergido de la guerra con un rezago y deterioro significativos.

En vez de eso, el FMI se concentro en imponer drásticos programas "estándar" de estabilización y ajuste, procurando alcanzar a toda costa déficit fiscales mínimos a corto plazo, en condiciones en que los ingresos fiscales eran extremadamente reducidos, mientras priorizaba el uso de los limitados recursos para llevar a cabo el pago "a toda costa" del servicio de la deuda externa, el cual llevo a absorber en promedio el 51% de los ingresos fiscales. Debido a estas masivas restricciones, Nicaragua no pudo contar con los recursos

mínimos, durante los 90, para efectuar las inversiones indispensables para recuperar perspectivas básicas de desarrollo futuro y reducir los enormes niveles de pobreza<sup>1/</sup>.

En un contexto de bajísimos ingresos fiscales, y de un abultado servicio de la deuda externa, mantener a toda costa un déficit fiscal muy reducido implicaba mantener a niveles absolutamente mínimos el gasto per cápita que el gobierno podía efectuar para atender sus responsabilidades fundamentales en términos de provisión de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda e infraestructura física.

Como se sabe, desde el punto de vista de la teoría económica, la inversión pública resulta indispensable en ámbitos, como el capital humano, conocimiento y tecnología, y capital físico público (infraestructura), que constituyen pre-requisitos y elementos fundamentales del desarrollo.

Sin embargo, las políticas de severa restricción fiscal y de priorización absoluta del servicio de la deuda pública que promueve el FMI en los países en desarrollo, se constituye en una restricción fundamental sobre las posibilidades de estos países de llevar a cabo las inversiones que les permitirían recuperar perspectivas básicas de desarrollo futuro.

Es decir, que la condicionalidad del FMI no sólo impone altos costos de corto plazo al país, en términos de agravar aún más las dificultades económicas iniciales de los países, y de imponer elevados costos sociales a la población, sino que conlleva costos irreversibles, de largo plazo. En efecto, si los países en desarrollo se ven impedidos, por estas políticas, de llevar a cabo estas inversiones, se verán privados de la posibilidad de recuperar perspectivas básicas de desarrollo futuro.

No se explica además porqué el esfuerzo de ajuste se concentró, en este periodo, exclusivamente en la contención del gasto, mientras se aseguraba a toda costa el abultado pago de la deuda externa – restringiendo al máximo los otros rubros del gasto – si, dado el nivel tan mínimo de los ingresos fiscales, particularmente en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, el aumento en los mismos hubiese constituido una vía mucho más mas eficiente y menos costosa.

Al mismo tiempo, se abandonaron las zonas rurales, adonde se concentran los mayores y más extremos niveles de pobreza, y en las cuales todavía sobrevive el 43% de la población, en condiciones en que, además, en Nicaragua la agricultura por si misma constituye la actividad que más genera empleo (34% de la ocupación total). Mas del 75% del empleo agrícola lo generan unidades económicas muy pequeñas, con muy poca tierra, que emplean entre 1 a 5 personas, predominantemente familiares. Se desmantelaron las instituciones tradicionales de fomento de la agricultura y de apoyo a los pequeños y

---

<sup>1</sup> / Los niveles de pobreza que padecía el país eran impresionantes. Según la “Encuesta de Medición del Nivel de Vida” realizada en 1998, el 76.9% de la población sobrevivía con menos de US\$ 2 al día, mientras 41.5% lo hacía con menos de US\$ 1 al día, y un 12% de los habitantes del país sobrevivía con menos de US\$ 0.50 al día.

El nivel de escolaridad promedio era de apenas 4.3 años, según la citada “Encuesta de Medición del Nivel de Vida”. Los pobres “moderados” tenían en promedio sólo 3.1 años de escolaridad, mientras los extremadamente pobres tenían aún menos: apenas 1.9 años, ambos muy por debajo del mínimo de 4 años que se necesitan para adquirir conocimientos básicos de lectura y aritmética.

Los niveles de analfabetismo de la población mayor de 15 años superaban el 33.5%, en contraste con el 4.4% de Costa Rica y el 3.3% de Cuba. Los niveles de desnutrición alcanzaban al 29% de la población y eran los peores de América Latina y el Caribe, con la sola excepción de Haití.

medianos productores (programa de crédito rural, asistencia técnica, ENABAS). Esto profundizó al extremo la marginación y pobreza de la población rural.

Esto se hizo bajo la creencia, puramente ideológica, de que las intervenciones gubernamentales siempre y en todos los casos distorsionaban los mercados, y que estos, al ser dejados actuar libremente, producirían una reestructuración que favorecería una mayor “eficiencia” en el sector.

El énfasis del FMI, más que en asegurar que el país se rehabilitara y se crearan las condiciones de infraestructura básica y de dotación de capital humano, con vistas a dotar al país de perspectivas básicas de futuro, se concentro en demandar la privatización más rápida posible de las empresas públicas, y la total apertura, desregulación y liberalización de la economía.

La rápida apertura de la economía, la cual emergía de la guerra altamente deteriorada y con avanzados niveles de obsolescencia y rezago de su planta productiva, significó el desmantelamiento de la pequeña industria artesanal y de parte importante de la industria del país. La desregulación financiera concentró rápidamente el crédito en el comercio y el consumo, y en los clientes con mayores recursos, limitando a un mínimo el financiamiento de la actividad productiva, y haciendo desaparecer el crédito para los pequeños y medianos productores. Resultó imposible implementar una política de promoción y protección selectiva de actividades, ni de rehabilitación y diversificación productiva, porque el Estado se quedó sin instrumentos para promover este tipo de políticas de fomento.

Llama la atención asimismo el énfasis desmesurado del FMI en la privatización de las Empresas de Servicio Público localizadas en las áreas de la generación y distribución de la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

Estas empresas fueron vendidas, bajo la presión del FMI, muy por debajo de su valor, por lo cual estas privatizaciones representaron una enorme pérdida patrimonial para el sector público, a favor de grandes empresas privadas. Fueron vendidas a veces en condiciones totalmente desventajosas – por ejemplo, el primer paquete accionario público de la empresa de telecomunicaciones ENITEL, equivalente al 51% de las acciones, fue vendido en condiciones en que el comprador pagaría US\$ 10 Millones al año por la empresa, mientras que se le pagarían al mismo comprador US\$ 10 Millones anuales, de las utilidades de ENITEL, por hacerse cargo de administrar la empresa. ENITEL fue pagada, por su “comprador”, con las propias utilidades de ENITEL. El Estado, que preservaba el 49% de las acciones, nunca recibió ni un solo centavo de las utilidades de esta empresa, que estaba generando más de US\$ 70 Millones al año en utilidades.

Uno de los ejes centrales de la política del FMI, consistente con su sesgo ideológico, lo constituyo la fuerte reducción del empleo estatal, y la drástica reducción del salario de los trabajadores del estado, en términos reales, que se persiguió a través del “congelamiento” de dichos salarios, en términos nominales.

Como resultado de esta política, la partida correspondiente a “gasto en sueldos y salarios” del Gobierno pasó de representar el 30% del Gasto Total del Gobierno Central en 1992, a representar sólo 17% de dicho Gasto en 1997. Al mismo tiempo la masa salarial o nómina salarial total ejecutada por el Gobierno se redujo en términos absolutos, pasando de un monto global de US\$ 157 Millones en 1992, a solo US\$ 105 Millones en 1997.

Por su parte, de acuerdo a los datos de la Dirección de Función Pública del MHCP, el salario promedio de los trabajadores del sector público se redujo desde US\$ 140 al mes en 1992,

equivalente al 74% del salario promedio nacional, a sólo US\$ 93 mensual en 1997, equivalente a solo el 54% del salario promedio nacional.

En este período se forjó el enorme rezago salarial que todavía hoy padecen maestros, policías y trabajadores de la salud – especialmente enfermeras y médicos.

Todo esto no sólo implicó establecer una condicionalidad positiva, es decir, el establecimiento de cosas específicas que el país tenía que hacer y las metas cuantitativas que debía lograr para acceder a los desembolsos. Sino, peor aún, al establecimiento de una condicionalidad negativa, en términos de que, por definición, quedaba descartada, de antemano, la sola consideración de opciones de política y enfoques de desarrollo, que no se correspondieran con las visiones y enfoques prevalecientes en los organismos financieros multilaterales.

Sin embargo, abrir la posibilidad de explorar otros enfoques y opciones diferentes de política, es indispensable para que el futuro del país, y los millones de seres humanos que lo habitan, no se decidan en base a procesos que excluyen, ex ante, opciones y posibilidades.

Esto sólo contribuiría a fortalecer la percepción de que se está sobre-determinando dicho futuro en base a la imposición de un enfoque con pretensiones de convertirse en el pensamiento dominante o único, que no deja campo a la propia libertad ni al ejercicio mismo de la democracia, las cuales implican, en su base misma, el examen y la escogencia libre entre múltiples opciones.

### Para muestra un botón: los “criterios de desempeño” de los dos primeros ESAF.

El énfasis de la condicionalidad del FMI se reflejó en los “criterios de desempeño” estructurales de los sucesivos Programas con el FMI, bajo el Servicio ESAF.

Entre los "criterios de desempeño estructurales " del ESAF 1994-1997 estaban:

- Continuar reduciendo los aranceles de protección a la producción domestica
- Evitar toda recapitalización de los bancos estatales
- Reglamentar la Ley de Privatización
- Presentar un Proyecto de Ley del Sector de las Telecomunicaciones, que permita la privatización de TELCOR
- Ofrecer en venta al menos el 40% de las acciones de TELCOR, incluyendo un contrato de administración
- Ofrecer al sector privado 38 empresas remanentes de CORNAP (CORNAP fue responsable de privatizar mas de 300 Empresas del Estado. A esas alturas, solo quedaban 38).
- Terminar de privatizar empresas mineras
- Presentar Proyecto de Ley permitiendo la participación del sector privado en el sector eléctrico y de hidrocarburos.
- Privatizar ENIGAS y LUBNICA
- Privatizar algunas actividades de PETRONIC
- Mantener el congelamiento *nominal* de salarios públicos (maestros, trabajadores de salud y policías), y continuar reducción de empleo estatal.

- Aplicar medidas de “recuperación de costos” (cobros) en la educación secundaria

**En el ESAF de 1998-2002, los “criterios de desempeño estructurales” fueron:**

- No uso de políticas de crédito dirigido. El crédito debe asignarse con criterios de mercado.
- Reducir el empleo estatal en 15,500 personas más
- Aprobación de una Ley que dividía ENEL en empresas separadas que ejecuten la generación y distribución de energía eléctrica, y que permita la privatización de la generación y distribución.
- Privatizar o entregar en concesión empresas de generación y distribución de energía eléctrica.
- Aprobar ley que separe INAA como ente regulador y ENACAL como Empresa (preparando privatización de esta última)
- Continuar ajustando mensualmente tarifas de electricidad y agua
- Establecer nuevo sistema de tarifas de agua y electricidad
- Aprobar una Ley que autorice la privatización de ENITEL
- Privatizar servicios portuarios
- Aprobar Ley del Sector de Hidrocarburos que permita a privados exploración y explotación.
- Liquidar al menos el 80% de los activos del Banco Nacional de Desarrollo
- Vender 49% del capital de la FNI
- Privatizar ENABAS

**Posteriormente, entre los requisitos para alcanzar el "Punto de Culminación" de la Iniciativa HIPC, se incluyó la privatización de la seguridad social, y terminar de vender las restantes acciones estatales en ENITEL.**

En este listado de “condicionalidades”, resalta el énfasis en la reducción del empleo estatal y el congelamiento nominal de los salarios de los empleados estatales – lo cual provocaría un gran rezago de los mismos, que en el caso de maestros, enfermeras y médicos todavía es enorme –; la introducción de cobros en los servicios sociales; el ajuste de la tarifas de los servicios públicos– como vía para aumentar su rentabilidad y aumentar su atractivo para los inversionistas extranjeros –; y la insistencia en la privatización de las empresas del sector de energía y telecomunicaciones, y finalmente, del propio sistema de seguridad social.

### **¿Qué papel desempeñó la oposición sandinista?**

**Cabe preguntarse como esta drástica condicionalidad pudo implementarse sin mayores obstáculos, si tenemos en cuenta la fuerza de la oposición sandinista y la fuerza con que emergieron los movimientos sociales vinculados al sandinismo después de la derrota electoral de los 90.**

**Dado que las fuerzas sociales que apoyaron la Revolución emergieron de la derrota electoral con una gran fuerza, todavía, y que quienes ganaron las elecciones no contaban con la fuerza necesaria para imponer su proyecto de restauración de la vieja sociedad de clases, el**

proyecto de reestructuración conservadora no hubiese podido avanzar sin el establecimiento de un sistema de transacciones políticas "en las alturas".

Mediante el mismo, la cúpula dirigente del partido que dirigió la Revolución, y las diferentes organizaciones vinculadas a el, negociaron la conservación de espacios de poder, económicos y políticos, y diferentes concesiones parciales, que les aseguraran espacios propios de inserción, a cambio de asegurarle viabilidad política a este proceso de reestructuración.

En general, en Nicaragua, un país donde en 1990 los sindicatos podían paralizar todo el país en una hora, no hubo resistencia alguna a la privatización, porque la postura política de la oposición fue: la privatización es "inevitable", así que mejor "montémonos" en el proceso. La posición de los dirigentes sindicales sandinistas fue, para decirlo con las palabras de uno de ellos, "canjear desempleo por empresas".

Es decir, había *total conciencia* en términos de que dejar pasar estas políticas generaría un enorme desempleo; ellos no harían grandes luchas por impedir que se implementaran, pero a cambio negociarían quedarse con empresas. Sin embargo, era obvio que si no se negociaban, aprovechando la fuerza tan considerable que todavía preservaba el movimiento sindical, políticas económicas que preservaran al menos ciertos espacios de inclusión (por ejemplo, preservación de ciertas instituciones de fomento, de ciertas políticas de crédito dirigido, de cierta protección temporal y selectiva a ciertos sectores), el desempleo masivo iba a dismantelar la fuerza del movimiento sindical.

Al mismo tiempo, era evidente que la propia política económica iba a terminar por asfixiar a las empresas con que lograran quedarse, y que, con el movimiento sindical debilitado, y reducido a su mínima expresión, no iban a tener fuerzas para defenderlas. En efecto, esto fue lo que ocurrió.

Esta negociación, alrededor de políticas que preservaran espacios de inclusión, hubiese traducido mejor la correlación real de fuerzas sociales y políticas que existía entonces, en la sociedad (unos ganaron las elecciones, pero no tienen la fuerza para imponerse, otros las perdieron, pero conservaron una gran fuerza social).

Al contrario, sencillamente dejar pasar esas políticas, sin negociar que se preservaran siquiera ciertos márgenes de inclusión social, conllevaría a que estas desarticularan, con su impacto, a los sectores sociales que apoyaron la Revolución, lo cual cambiaría drásticamente, y de manera estructural, la correlación de fuerzas en la sociedad, y posibilitara restablecer un modelo, económica y socialmente hablando, aun mas excluyente que el de los 50-70. Pero lo que interesaba en realidad negociar, eran otras cosas, que fueron las que se negociaron, alrededor de preservar espacios políticos e institucionales (y económicos).

Ya para el Primer ESAF, en 1994, el FMI dijo que no lo aprobaría si el mismo no tenía detrás el necesario "consenso político" (léase, debía lograrse el consenso del FSLN), el cual se logró. Más adelante, una delegación del FSLN acompañó al Gobierno de Arnoldo Alemán, a Washington, para facilitar la aprobación del siguiente ESAF, el de 1998-2002. Todas las leyes allí contempladas, fueron aprobadas sin mayor problema. Como ha dicho el actual Presidente Daniel Ortega, el FSLN tiene el mérito de haber "contribuido a la estabilidad nacional", aprobando en la Asamblea las leyes que exigían los organismos financieros, y que hicieron posible la reestructuración social regresiva y el dismantelamiento y "asalto" del Estado Nacional.

Sin este sistema de transacciones "en las alturas", que funcionó desde 1990, el proceso de restauración conservadora jamás hubiera podido avanzar con la velocidad vertiginosa, y con la radicalidad, extensión y profundidad con que avanzó.

Las luchas que emprendieron diversos sectores terminaron siendo objeto también del sistema de transacciones, y esto a la larga desgastó a estos sectores, porque después de luchas en que a veces habían incluso muertos, se negociaba en las alturas (y se recuperaba poder negociador frente al gobierno, reanudando el sistema de transacciones, que podía haberse interrumpido), y los problemas del sector permanecían sin resolver, hasta que había otra crisis, que se manejaba igual.

## **El Programa para alcanzar el “Punto de Culminación” de la HIPC: 2002-2006. Un Programa “para la Reducción de la Pobreza”.**

### **¿Porqué asegurar “a toda costa” el pago de la deuda interna se convirtió en el eje del nuevo Programa?**

En 2001 el Gobierno de Nicaragua, presidido por Arnoldo Alemán, vio suspendido el II ESAF con el FMI, debido a que el déficit fiscal se disparó de manera drástica, como resultado de un masivo aumento en el servicio de la deuda interna, y de la reducción en los ingresos fiscales como resultado de la desaceleración económica provocada por la caída de los precios internacionales del café y las crisis bancarias y de la desgravación del ISC que se produjo en ese período.

En un año electoral, el gobierno no estuvo dispuesto a implementar las drásticas medidas de ajuste adicional reclamadas por el FMI. Estas medidas, de haberse implementado, podrían haber significado la pérdida de las elecciones para el partido en el gobierno (PLC).

En 2002, bajo el nuevo gobierno electo, presidido por Enrique Bolaños - el candidato del PLC en las elecciones de 2001-, se negoció un nuevo Programa de tres años, esta vez bajo la Facilidad de Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGF) del FMI<sup>2</sup>/. En el

---

<sup>2</sup> / En el caso de los países pobres altamente endeudados, el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF) del FMI ha sido sustituido por un servicio concesional, el Servicio para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (PRGF), y los documentos de estrategia de reducción de la pobreza son ahora parte integrante de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (HIPC). Esta nueva orientación tiene su origen en el descontento general con los magros progresos realizados en la solución de los profundos problemas que deben afrontar los países en desarrollo, tras casi dos decenios en que se han venido efectuando en gran parte de ellos programas económicos y de ajuste estructural bajo la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial. Los resultados en términos de pobreza han sido sencillamente decepcionantes.

Sin embargo, pese a los cambios anunciados, las políticas económicas y de ajuste estructural que figuran en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza no muestran ninguna discrepancia fundamental con respecto al tipo de asesoramiento impartido de acuerdo con el denominado "Consenso de Washington", que ya mostraron durante las pasadas décadas su incapacidad para producir resultados satisfactorios. Si bien se reconoce que el crecimiento quizás no beneficie automáticamente a los pobres no está claro cómo se concilian las políticas que subrayan la primacía de los mecanismos del mercado en sectores como el comercio, las finanzas y la agricultura con la mejora del acceso de los pobres a los bienes de producción.

La filosofía parece ser el mismo viejo esquema de ajuste y el viejo esquema concentrador y excluyente, con apenas un poco más del denominado “gasto social”, pero sin colocar a los pobres en condiciones de

terreno de la economía, esta estaba experimentando el impacto de un severo “shock” externo de términos de intercambio, derivado del derrumbe de los precios internacionales del café y sus gravísimas repercusiones económicas y sociales, incluida una gravísima crisis agrícola, y el aumento de los precios del petróleo en un 50%, en conjunto con las crisis bancarias que se produjeron en 2000-2001, dieron lugar a la ralentización del nivel de actividad económica.

Esta desaceleración económica, en conjunto con la implementación del calendario de desgravación de los productos de la “industria fiscal”, había dado lugar como ya vimos a la caída de los ingresos fiscales.

Al mismo tiempo, el Gasto Público tendía a dispararse, debido a los niveles que estaba alcanzando el servicio de la deuda interna. Esta era la resultante tanto del abuso de la emisión de títulos denominados CENIS por parte del Banco Central, con fines de esterilizar la emisión de córdobas a la que recurría para comprar divisas en los mercados de cambio con el propósito de acumular reservas internacionales, como también de la emisión ilegal de CENIS para cubrir las brechas activos-pasivos de los bancos liquidados, en favor de los bancos que habían “adquirido” los mismos<sup>3</sup>/.

Esta emisión de títulos valores llegó a representar el riesgo de una crisis cambiaria y financiera de grandes proporciones. A finales de 2001 el BCN había emitido títulos valores por cerca de US\$ 790 Millones, mientras que sus reservas brutas eran de solo US\$ 320 Millones. La deuda de corto vencimiento representaba el 95% de las reservas monetarias internacionales del Banco Central<sup>4</sup>/.

---

habilitación productiva que les permita salir adelante por sí solos. Poco ha quedado también de la promesa de colocar a los propios países en la condición de “dueños” y conductores de las políticas: las instituciones financieras internacionales siguen ejerciendo una influencia determinante sobre el diseño de las políticas mediante las condiciones que imponen a los países, en vez de desempeñar principalmente una función de asesoría y apoyo.

El mandato constitutivo de estos Programas establece que las medidas contempladas en ellos deberán ser objeto de un proceso nacional amplio, abierto y participativo de discusión y búsqueda de consenso. Se considera que el éxito de estos Programas depende de manera crucial, por su propia naturaleza, de una elevada participación y apropiación de los mismos por parte de los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo las negociaciones del Gobierno de Nicaragua con el Fondo Monetario para acordar este Programa, a lo largo de este año, fueron desarrolladas en el marco de la tradicional secretividad y sin establecer ni un amplio debate nacional plenamente informado ni buscar el requerido consenso social participativo.

<sup>3</sup> / La emisión de CENIS por parte del Banco Central para cubrir el costo de las famosas liquidaciones bancarias fue totalmente ilegal, porque el Banco Central solo está facultado por la Ley para emitir títulos con el propósito exclusivo de regular la cantidad de dinero circulante en la economía, y no está facultado para emitir títulos de deuda pública. Por esta razón, esta deuda fue denunciada de nulidad por la Contraloría General de la República. Existe abundante evidencia, además, que muestra que parte importante de esta deuda se los CENIS es el resultado de operaciones fraudulentas, destinadas a aumentar artificialmente el monto de esta deuda, las cuales fueron llevadas a cabo en colusión entre los bancos que adquirieron los bancos que fueron liquidados, y funcionarios públicos que, a su vez, eran accionistas o tenían intereses en dichos bancos adquirentes.

<sup>4</sup> / Aunque se ha alegado que la emisión de estos CENIS por parte del Banco Central fue “necesaria para preservar la estabilidad macroeconómica”, en realidad dicha emisión *implicó someter al país a la posibilidad de una crisis financiera y cambiaria aún mayor*. La propia Estrategia Nacional de Desarrollo presentada por el Gobierno de Nicaragua en 2003, reconocía que la voluminosa deuda del BCN, respaldada por las reservas de este organismo, implicaba el riesgo de una crisis de confianza cambiaria y financiera de

Al mismo tiempo, este sobreendeudamiento del BCN generó enormes presiones fiscales, en la medida en que el pago de la deuda del instituto emisor fue asumido por el erario. El pago del servicio efectivo de la deuda interna se elevaría de un monto equivalente al 64.0 por ciento de los ingresos fiscales en 2003, y a un 86.0 por ciento de dichos ingresos en 2004

Este escenario implicaba que, con ingresos fiscales declinantes el Gobierno debería hacer frente a una elevación violenta de sus egresos en efectivo, y al mismo tiempo, cumplir sus compromisos internacionales, proteger el denominado “Gasto en Pobreza” y aún así, transferir suficientes recursos al BCN para incrementar sus reservas internacionales netas.

Todo ello implicaba unos niveles de déficit fiscal que no podían ser financiados, más aún en el contexto de unos acuerdos con el FMI que usualmente ponen en primer plano la restricción fiscal, sin recurrir a tres medidas fundamentales de “ajuste fiscal”: esto implicaba efectuar reformas tributarias con el propósito de incrementar en unos 3 puntos del PIB la recaudación de impuestos, restringir severamente el crecimiento del gasto primario como proporción del PIB, y desviar el “alivio interino” del servicio de la deuda externa, obtenido gracias a la Iniciativa HIPC, hacia el pago de la deuda interna.

De hecho, dicho servicio no podría cubrirse ni aún con estas medidas, por lo cual el cumplimiento de las metas fiscales acordadas con el FMI implicaba destinar al pago del abultado servicio de la onerosa deuda interna los ingresos derivados de la privatización del paquete accionario estatal remanente en ENITEL, así como los ingresos de la subasta de los activos que se encontraban en poder de los bancos quebrados. De esta manera, asegurar a toda costa el pago del servicio de la deuda interna se convirtió en el corazón del nuevo Programa con el FMI “para la reducción de la pobreza”.

---

proporciones “enormes” (este riesgo es reconocido, precisamente en estos términos, en la presentación oficial “Estrategia para el Desarrollo de Nicaragua”).

Edwards y Vergara describen así este riesgo:

*“En efecto, el elevado stock de CENIS no sólo es un problema en cuanto al costo financiero que conlleva, sino además a que siempre está el riesgo que, por algún evento que produzca incertidumbre, simplemente no se renueve una parte importante de los vencimientos. Si es así las RIN quedan en una situación de gran debilidad... Precisamente, el problema macroeconómico más inmediato que enfrenta Nicaragua es la fragilidad con la que quedan las reservas internacionales netas (RIN)... Aunque en el pasado ha habido períodos en que han sido también bastante bajas, el problema de los CENIS es nuevo y pone una carga adicional sobre las reservas... Más aún, usar la política monetaria en forma activa para, por ejemplo, estimular la economía o rescatar a los depositantes, puede significar una presión insostenible sobre las reservas internacionales... Es necesario también solucionar el *problema patrimonial que se le creó al BCN producto del rescate de la banca*” (op.cit.).*

En efecto, la emisión de los CENIS por quiebras bancarias, por parte del BCN, sin que en contrapartida esta entidad recibiera un flujo monetario, como correspondería, significó para este organismo financiero clave la generación de un *enorme desequilibrio patrimonial*: sus *pasivos* se expandieron de manera desproporcionada, por un monto de US\$ 492 Millones, *sin ninguna contrapartida por el lado del activo*. Al hacer esto, el BCN acumuló una abultadísima deuda de relativo corto vencimiento (recuérdese que los CENIS por quiebras bancarias se agregarían a la enorme deuda ya acumulada por la emisión de CENIS por subasta), sin ningún respaldo adicional por el lado de sus activos, que no fuesen sus propias reservas, de manera que se generó un enorme riesgo sobre la estabilidad monetaria y financiera del país.

### ¿Qué implicaba asegurar, por encima de todo, el pago de la deuda interna?

En este contexto, asegurar a toda costa el pago de la deuda pública interna y externa, y las transferencias de recursos al BCN con el propósito de contribuir a la acumulación de reservas internacionales, conllevó una restricción muy severa sobre el crecimiento del gasto social.

De esta manera, en lo que va de la presente década, mientras que el Servicio de la Deuda Externa se redujo hasta llegar a representar menos del 9% de los ingresos fiscales del Gobierno - lo cual significa que se han liberado importantes recursos fiscales del pago de dicha deuda, en comparación con el período precedente -, es el Servicio de la Deuda Interna el que se ha convertido en el obstáculo fundamental para poder destinar el monto de recursos que sería requerido a la inversión en capital humano e infraestructura básica.

En efecto, el Servicio de la Deuda Externa, que en el período pre-HIPC (1994-98) alcanzó un promedio de US\$ 287.5 Millones - mientras la parte de dicho servicio financiada con recursos propios absorbió en promedio el 51% de los ingresos fiscales en dicho período -, como resultado de la Iniciativa HIPC se redujo a solo US\$ 87 Millones en 2005 (y absorbió menos del 9% de los Ingresos Fiscales).

El Servicio de la Deuda Interna, en marcado contraste, alcanzó niveles muy reducidos en el período pre-HIPC, pero en la década presente se disparó a niveles que alcanzaron los US\$ 367.5 Millones en 2003 y US\$ 354.2 Millones en 2004, equivalentes al 46.3% y al 39.5% de los Ingresos Tributarios, respectivamente.

El resultado ha sido que, mientras en la década de los 90 Nicaragua no pudo invertir lo requerido en capital humano e infraestructura básica por la desmedida carga que representaba el servicio de la deuda externa, tampoco en la década presente el país ha estado en condiciones de comenzar a invertir lo que necesitaría para comenzar a remontar su enorme rezago social. Los recursos fiscales liberados por la Iniciativa HIPC del pago de la deuda externa, y parte importante del aumento verificado en los ingresos fiscales, se han destinado a cubrir el desmedido aumento en el servicio de la deuda interna y las transferencias al Banco Central.

Debe remarcarse la implicación que tuvo este Programa: los recursos que la Iniciativa HIPC estaba liberando del pago de la deuda interna, y que se suponía debían orientarse al aumento adicional del Gasto Social, se han visto forzosamente desviados hacia el pago de la deuda interna.

Es importante hacer notar además que el pago de dicho servicio de la deuda interna, mediante los ingresos fiscales provenientes de una estructura tributaria regresiva, estaría representando una redistribución regresiva del ingreso, de una magnitud sin precedentes, desde las grandes mayorías de menores ingresos, hacia los sectores más ricos del país.

### **Una nueva condicionalidad: “neutralizar” las transferencias municipales.**

Por otra parte, en Junio de 2003 la Asamblea Nacional aprobó, con un alto grado de consenso, la “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios”, la cual estableció la creación de una partida en el Presupuesto General de la República, denominada “Transferencia Municipal”, cuyos recursos se calcularán como un porcentaje de los ingresos tributarios, iniciando con un cuatro por ciento (4%) de los mismos en el año 2004. Este porcentaje aumentaría anualmente en 0.5% de los Ingresos Tributarios en tanto el PIB

creciese 1%, hasta alcanzar como mínimo el 10% de los Ingresos Tributarios en el año 2010.

Esto implicaría destinar crecientes recursos hacia los Gobiernos Municipales, y ponía en riesgo el cumplimiento de las proyecciones de pago de la deuda interna. De manera que el FMI introdujo una nueva condicionalidad para 2004-2007: “neutralizar” las transferencias municipales, de manera que, por cada córdoba transferido a los gobiernos municipales, el Gobierno Central reduciría su propio gasto en un córdoba. El FMI exigió incluso un cambio en el marco legal de la descentralización, para forzar a las municipalidades a asumir, con las transferencias municipalidades, responsabilidades de gasto que anteriormente correspondían al Gobierno Central.

### **La suspensión de la privatización de la Seguridad Social.**

Otro evento importante lo constituyo el hecho de que, en acuerdo con el propio FMI, el Gobierno suspendiese la implementación de la privatización de la seguridad social, que implicaba la sustitución del sistema público de seguro social por un esquema de ahorro privado para pensiones. Esta privatización había sido establecida desde el 2000, cuando Nicaragua alcanzó el “Punto de Decisión” de la Iniciativa HIPC, como requisito para alcanzar el “Punto de Culminación” de dicha Iniciativa.

Desde entonces, expertos nicaragüenses en seguridad social denunciaron que esta privatización conllevaría abrir en el sistema público remanente una enorme “brecha” financiera, que pondría en riesgo el pago de las pensiones vigentes por parte del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Estas advertencias fueron desoídas, y los críticos de la privatización fueron descalificados.

Sin embargo, hasta entonces no se había hecho ninguna estimación seria de los costos fiscales que conllevaría la privatización de la seguridad social. Es así que 15 días antes de que entrara en vigencia el nuevo sistema, se puso de manifiesto que el costo fiscal que implicaría el cambio de sistema ascendería a unos US\$ 9,350 Millones en los próximos 27 años. Esto, dado que los costos deberían ser sufragados por el erario, significaría desequilibrar masivamente las cuentas fiscales e impondría necesidades de endeudamiento inmanejables. No hubo más alternativa que suspender la implementación del nuevo sistema.

Pero nunca hubo una rendición de cuentas clara del porque el FMI, que impuso esta condicionalidad, jamás estimo el costo desmesurado que la misma tendría para el país. Nicaragua estuvo a punto de asumir un enorme costo, debido a una condicionalidad sustentada puramente en las preferencias ideológicas del FMI.

### **La “condicionalidad” se vuelve más exigente**

El país finalmente alcanzó el “Punto de Culminación” de la Iniciativa HIPC en Enero de 2004. En este hecho jugó un papel fundamental la contribución de la oposición sandinista, que aprobó todas las Leyes requeridas para ello, por parte del FMI, incluyendo la privatización del paquete accionario restante de ENITEL..

En 2005, el FMI elevó el grado de exigencia de su condicionalidad, demandando una detallada agenda de reformas del Código Tributario, que había sido acordado por consenso entre el Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional y representantes del sector privado, así como reformas a la recién aprobada Ley de Régimen Presupuestario y Administración Financiera, y a la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios.

Este año el FMI suspendió el Programa, primero bajo el argumento de que la Asamblea Nacional había aprobado aumentos salariales a maestros y trabajadores de la salud superiores al 20% y aumentos en el monto de transferencias a los Municipios que rompían con las metas fiscales del Programa. Luego, cuando quedó en evidencia que los ingresos fiscales de nuevo habían sido subestimados y que cubrirían con toda comodidad dichos aumentos, el FMI mantuvo la suspensión del Programa, alegando ahora el retraso en la aprobación de las leyes acordadas con el Gobierno.

Este retraso se debió a la crisis política originada por las reformas constitucionales aprobadas por el FSLN y el PLC, que limitaban los poderes presidenciales y aumentaban las potestades de la Asamblea. Esta crisis alcanzó límites tales que el Gobierno convocó a la OEA, alegando que en Nicaragua estaba en peligro la democracia.

La suspensión del Programa con el FMI conllevó la suspensión de los desembolsos, por el orden de US\$ 100 Millones, del denominado “Grupo de Donantes de Apoyo Presupuestario”<sup>5</sup>/, que había vinculado sus desembolsos al acatamiento del Programa con el FMI. Esta vinculación entre desembolsos de este Grupo y Programa con el FMI, dejaba al país sin capacidad de negociación, frente a este organismo.

Finalmente, el FMI acordó restablecer el Programa luego de que el FSLN acordó con el Gobierno la aprobación de las Leyes pendientes y de una ley especial, la denominada “Ley Marco”, que posponía la entrada en vigencia de las citadas reformas constitucionales hasta enero de 2006.

### **Un nuevo criterio de desempeño: congelar la nómina salarial del gobierno en términos reales.**

Pero el FMI no cedió sin introducir nuevas exigencias: se introduciría como nuevo “criterio de desempeño” el “congelamiento” de la nómina salarial del gobierno en términos

---

<sup>5</sup> / Este grupo de donantes, integrado por Alemania, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Comunidad Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, coordinaron su asistencia para proveer apoyo presupuestario de libre disponibilidad a través del “Grupo de Apoyo Presupuestario” (Budget Support Group), que había suscrito un Acuerdo con el Gobierno en Mayo de 2005. En Junio suspendieron sus desembolsos. Escribieron al Gobierno: “Lamentamos tener que informarle que en este momento no nos encontramos en una posición que nos permitiría poder tomar una decisión sobre los desembolsos para el año 2005 ni para hacer compromisos preliminares para el 2006”, indica la misiva...“Quisiéramos reiterar que las decisiones sobre los desembolsos están sujetas, entre otros, a una evaluación positiva del FMI que nos brinde suficiente garantía con respecto a la reactivación del programa”...“No tener disponible la información sobre el programa con el Fondo de manera oportuna, podría conducir a los cooperantes a reasignar hacia otros países los fondos que en principio están disponibles para Nicaragua en el 2005, y podría tener consecuencias para la asignación de fondos en el 2006”.

reales, es decir, que la misma sólo podría crecer a la misma tasa que la tasa de inflación proyectada (de manera que permanecería constante, en términos reales).

La argumentación para restringir de esta manera el crecimiento de la nomina salarial del gobierno, es que el crecimiento del salario promedio de los trabajadores del sector publico por encima del salario promedio del sector privado, crearía el riesgo de generar inflación y pérdida de competitividad en la atracción de inversión extranjera. Nunca quedó claro porque el aumento a maestros y trabajadores de la salud, por unos cuantos cientos de millones de córdobas, financiado con recursos sanos, no inflacionarios, amenazaba con desencadenar inflación, mientras que el pago de la onerosa deuda interna, que implicaba lanzar a la circulación miles de millones de córdobas, no generaba la misma alarma en el FMI, en términos de sus potenciales impactos inflacionarios.

En lo que respecta al argumento de que un aumento de 20% en el salario de maestros, trabajadores de la salud y policías provocaría “perdida de competitividad internacional”, la “preocupación” se expresa en términos de que podría perderse la principal “ventaja comparativa” que tiene Nicaragua para “atraer inversiones”: el costo exageradamente bajo de la fuerza de trabajo nicaragüense.

El argumento del FMI es que mayores aumentos salariales a maestros y trabajadores de la salud podrían dar lugar a un “efecto demostración” que podría traducirse en el surgimiento de demandas por aumentos salariales por parte de los trabajadores del sector formal privado, lo cual elevaría el costo de la fuerza de trabajo nicaragüense, provocando así la pérdida del principal “atractivo” que tiene el país para la inversión extranjera<sup>6</sup>/.

### **Se exigen más y más profundas “reformas”, incluyendo reformas a la Constitución Política.**

Asimismo, el FMI exigió la reforma de la recién aprobada la Ley General de Educación<sup>7</sup>/.

---

<sup>6</sup> / Esta es la manera en que es ha expresado esta “preocupación”: “Sin embargo, en la medida en que la diferencia entre el salario promedio del sector publico y el salario promedio del sector privado en el sector formal se incrementa, se genera el riesgo de efectos demostración” que conduzcan a demandas salariales más altas en el sector privado...remuneraciones crecientes en el sector público arriesgan tener efectos negativos en la competitividad. La mayoría de las inversiones directas extranjeras (IDE) son atraídas al sector formal, incluyendo las operaciones de las más grandes firmas exportadoras. Como el gobierno continúa siendo un empleador importante del sector formal, el crecimiento en los salarios reales del sector público muy por encima del sector privado, arriesga con eventualmente llegar a presionar sobre los costos de la fuerza de trabajo en el sector formal. Esto pondría en riesgo la competitividad del sector exportador formal, y socavaría el atractivo de Nicaragua como localidad para invertir, con respecto a los países vecinos” (International Monetary Fund May 2006. IMF Country Report No. 06/173. Nicaragua: Selected Issues”).

<sup>7</sup> / En concreto, el FMI exigió la eliminación del Artículo 91 de la Ley General de Educación recién aprobada, como condición para no suspender de nuevo su Programa con Nicaragua. Este artículo de la Ley, que establecía que el Presupuesto de la Educación no Universitaria crecería anualmente en un monto equivalente al 5% de los ingresos tributarios proyectados, permitiría al país por primera vez en su historia alcanzar entre 2009 y 2010 el equivalente al 6% del PIB para el Gasto Público en Educación, mientras Honduras alcanzó el 7% del PIB en 2001, y Bolivia lo hizo en 2005.

El FMI además demandó con insistencia que las tarifas de la energía eléctrica fueran ajustadas automáticamente, de conformidad con los aumentos en los precios internacionales del petróleo, pero esto se encontraba fuera de las posibilidades del Gobierno. Asimismo, demandó la reforma de la “Ley de Estabilidad Energética”, que establecía la regulación del margen de utilidad que las empresas podían obtener en los “mercados spot”, donde el precio de la energía se establece por la oferta y la demanda y en las horas pico alcanza niveles exagerados.

El FMI demandó además la preparación de una propuesta para la “implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal”, la cual debería introducir reglas para el comportamiento de las variables fiscales, en particular la regla del “déficit fiscal cero”<sup>8</sup>/ y del pago en tiempo y forma y a toda costa del servicio de la deuda pública, y que implicaban además el establecimiento de techos rígidos para la nómina salarial, que deberían acatar, so pena de sanciones, todas las instituciones del sector público, y todos los niveles de gobierno.

Esto implicaba, y así lo estableció el FMI, reformar la Constitución Política de la República para eliminar la autonomía municipal, y la autonomía universitaria. Esto tenía alcances enormes: eliminar la autonomía de los Gobiernos Municipales implicaba *atentar contra la propia estructura política del Estado* (porque los Gobiernos Municipales constituyen otro nivel de gobierno, es decir, otro nivel de competencia política del Estado).

Asimismo, según el FMI, dicha propuesta debería contemplar la eliminación de la Constitución Política de la asignación del 6% del Presupuesto de la República para las universidades de servicio público, del 4% para el Poder Judicial y la obligación de destinar un porcentaje suficiente del presupuesto a las transferencias municipales.

Era la primera vez que el FMI, entre sus exigencias, incluía la realización de reformas a la propia Constitución Política, en asuntos de una enorme sensibilidad política para el país.

## **El Programa 2007-2010: un Programa con un FMI en crisis. Otro Programa para “Reducir la Pobreza”.**

### **Notas para comprender la crisis del FMI:**

No se puede comprender el contexto en que el Gobierno surgido de las elecciones de 2006, en las cuales triunfó el FSLN gracias a la división de los liberales, sin formarse una idea de la magnitud de la crisis que, para entonces, atravesaba el FMI.

---

<sup>8</sup> / Es importante destacar que, cuando se alcanza el déficit fiscal cero, el Gobierno cubre plenamente el Gasto Total del Gobierno con sus Ingresos Totales (ingresos fiscales mas donaciones) y por lo tanto ya no se necesita contratar endeudamiento externo neto para financiar ningún déficit fiscal. A partir de este momento la contratación de nueva deuda externa neta se hace exclusivamente para financiar tanto los vencimientos del principal de la deuda interna como el aumento de los depósitos del Gobierno, principalmente en el Banco Central, con el propósito de acumulación de reservas internacionales.

Como se sabe, a finales de 2005 inició la actual crisis del FMI. Lo cierto es que desde Diciembre de 2005 comenzó una verdadera debacle, en términos del poder e influencia de este organismo.

El primer paso en la pérdida de influencia del FMI fue la reacción de los países de ingreso medio de Asia a las experiencias verdaderamente traumáticas que, para estos países, representaron las draconianas exigencias que el FMI les impuso durante la aguda crisis financiera que experimentaron en 1997-99. A partir de entonces, los países asiáticos comenzaron a acumular reservas monetarias internacionales de manera acelerada - hasta el punto en que en la actualidad los países de la Iniciativa "Chiang Mei" alcanzan a representar el 50% de las reservas monetarias internacionales a nivel mundial - con el objetivo de no tener que volver que recurrir nunca mas al FMI, en caso de otra eventual crisis financiera.

Esto significo la primera gran oleada de salida de países de ingreso medio de la órbita de influencia del FMI. En el ínterin, otros países como Rusia abandonaron definitivamente los Programas con el FMI.

El otro cambio fundamental se origino con la confrontación entre Argentina y el FMI, a raíz de que este país, tras el colapso del denominado "Plan de Convertibilidad" - el cual era apoyado por el FMI -, decidió suspender el pago de su deuda externa, y comenzó a aplicar políticas para salir de la crisis, opuestas a las "recomendaciones" de este organismo.

Estas políticas del gobierno argentino, que fueron duramente criticadas por el FMI, se han traducido sin embargo en 5 años consecutivos de muy alto crecimiento económico (a una tasa promedio anual del 8.6%, lo cual convierte a este país en el de mas rápido crecimiento en el hemisferio occidental), acompañado de estabilidad macroeconómica y reducción de la pobreza (en este periodo salieron de la pobreza 9 millones de personas, de una población total de 36 millones de habitantes). Argentina procedió también a la "reestructuración soberana" de su deuda, enfrentando de nuevo con éxito las presiones del FMI, y logrando, de nuevo, resultados espectaculares (una "quita" en el valor presente de la deuda equivalente al 30% del PIB).

Realmente, este caso marco un verdadero "parte-aguas". Por primera vez, un país de ingreso medio se enfrento al FMI con firmeza, y tuvo un éxito rotundo al hacerlo.

El resto es historia. A mediados de diciembre de 2005, Brasil anunció que repagaría su deuda con el Fondo Monetario Internacional antes de lo previsto. Dos días más tarde, la propia Argentina anunció que seguiría el mismo curso. Después de los dos países sudamericanos siguieron Serbia, Indonesia, Uruguay, y las Filipinas. Con la adición de Indonesia a la lista, tres de los cuatro deudores más grandes al Fondo Monetario Internacional se habían liberado de la férula del Fondo.

Por su parte Turquía, Ucrania y Paquistán también han reducido fuertemente sus deudas con el FMI.

Posteriormente Bolivia, un país de bajos ingresos (LIC) anunció en marzo del año pasado que ya no necesitaría más de la asistencia del FMI, después de veinte años consecutivos de estar operando bajo las reglas del Fondo. Ecuador también anunció que repagaría su reducida deuda con el FMI y no volverá a requerir de su asistencia.

Como resultado de estos repagos anticipados, la cartera de créditos pendientes de pago del FMI cayó en una verdadera picada - con una rapidez sin precedentes -, pasando de US\$ 114 Mil Millones en Diciembre de 2003, a US\$ 55 Miles en Diciembre de 2005, a US\$ 22 Miles en

Diciembre de 2006, y a solo US\$ 16.7 Mil Millones en la actualidad (¡una caída del 85.3% con relación a Diciembre 2003!!), alcanzando su nivel mas bajo en los últimos 25 años.

El 50% de esta cartera de préstamos pendientes de pago del FMI, esta concentrada en un solo país de ingreso medio: Turquía.

¿Porque esta perdida tan masiva de clientes de ingresos medios ha tenido tanto impacto en el FMI?. Porque esta institución ha venido dependiendo, para mantenerse, principalmente de los ingresos representados por los pagos anuales de intereses que le hacían los países prestatarios de ingreso medio. Los países que repagaron totalmente sus prestamos, o que redujeron fuertemente sus deudas con el FMI, concentraban la mayor parte de los prestamos pendientes de pago otorgados por este organismo, y por lo tanto, efectuaban la mayor parte de los pagos anuales de intereses percibidos por este.

De manera que con la perdida de sus principales clientes de ingreso medio, el FMI ha experimentado una caída vertical de los ingresos que percibe por concepto de pago de intereses. La proyección es que los pagos de cargos e intereses disminuirán de 3,190 millones de dólares en 2005 a 1,390 millones de dólares en 2006, y a 635 millones en 2009. Es decir, los ingresos por pagos de intereses se habrán reducido en US\$ 2,495 Millones en solo 4 años!

Si Turquía, el único país importante de ingreso medio que aún mantiene una deuda con el FMI, se decide finalmente a cancelar su deuda por anticipado, los ingresos por intereses del FMI proyectados para 2009 se desplomarían aun más.

Ante esta reducción tan drástica en su principal fuente de ingresos, en 2007 el FMI ya no será capaz de afrontar su presupuesto de casi US\$ 1,000 Millones - y el mantenimiento de su "staff" de casi 3,000 personas -, con los pagos por intereses y cargos por parte de los países prestatarios, ni aun considerando los ingresos adicionales provenientes de las inversiones financieras que ha venido haciendo a cuenta de los recursos que han quedado ociosos por la falta de prestamos.

La situación es tal que, para poder contar con los recursos necesarios para continuar operando durante los próximos años, aun considerando los ingresos provenientes de las inversiones financieras efectuadas a cuenta de la "Cuenta de Inversión" autorizada en Mayo de 2006, el FMI se vería forzado a deshacerse de parte sus reservas de oro, para lo cual requiere de la aprobación del Congreso de los EEUU. Las propuestas para enfrentar la crisis sugieren la venta de 400 toneladas de oro de las reservas (equivalentes a cerca de 7,000 millones de dólares) para invertirlos y generar renta financiera por unos 200 millones anuales, y una mayor actividad de inversión especulativa en general con los recursos que quedaron ociosos. Así, a falta de clientes a quien prestar, el FMI pasaría cada vez más a convertirse en un inversor bursátil y financiero.

Con esta difícil situación financiera, el FMI esta pagando hoy las consecuencias de haber maltratado a los países que lo buscaron para pedir sus asistencia. Como dice Joseph Stiglitz: *"Los países deudores del FMI han estado financiando a esta institución a través del "spread" que pagan sobre el dinero que reciben como prestamos. En la actualidad, el problema es que ya nadie quiere recibir préstamos del FMI. Usualmente los bancos tratan de ser amistosos con sus clientes, y la historia del FMI no ha sido estelar en lo que se refiere a las relaciones con sus clientes. De manera que no es sorprendente que el FMI haya perdido casi la totalidad de sus clientes importantes y que un solo país (Turquía) represente la mitad de la cartera de créditos vigentes del FMI. Yo les digo a mis amigos de ese país: realmente tomaron la decisión de que desean continuar sosteniendo a esa institución?"*

De esta manera, de encontrarse "en las alturas" del poder mundial antes de la crisis asiática, el FMI se encuentra ahora colocado en una situación de creciente y acelerada perdida de

influencia, y de cada vez mayor irrelevancia. En efecto, el FMI se ha quedado sin clientes importantes, es decir, aquellos que le otorgaban al accionar del propio Fondo verdadera relevancia internacional. Ya no se relaciona “en las alturas” con “pesos pesados” de la envergadura de Rusia, Polonia, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Tailandia, México, Brasil o Argentina.

Con cada vez menores excepciones, los clientes que le van quedando al FMI son predominantemente los países mas pobres del planeta, principalmente países africanos y asiáticos extremadamente pobres integrantes de la Iniciativa HIPC, junto a Haití (y ahora, de nuevo, Nicaragua) en América Latina, los cuales tenemos una relevancia cada vez más escasa y reducida en el escenario mundial.

Así, el otrora todopoderoso “policía financiero” del mundo, se ha vuelto cada vez mas irrelevante, y ha terminado convertido en una suerte de prestamista indeseable, al que han abandonado todos sus clientes importantes, y al cual casi solo recurren, por necesidad, los países mas pobres de la tierra.

Actualmente, solo 8 de los 32 países que en todo el mundo tienen Programas vigentes con el FMI - en realidad 7, porque el Programa con República Dominicana vence el 30 de Enero de 2008 -, no son países de bajos ingresos, y reciben créditos no concesionales de la Cuenta de Recursos Generales del Fondo (GRA). De estos 8, uno solo, Turquía, concentra el 95.6% de los recursos comprometidos por el FMI en estos Programas no concesionales.

Los restantes 22 países con Programas del FMI, se cuentan entre los países más pobres del Planeta, que reciben créditos concesionales del FMI bajo la “Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza” (PRGF).

Estas operaciones de crédito concesional, como las que mantiene con Nicaragua, no representan utilidades que puedan contribuir a financiar el presupuesto de la institución, sino costos netos para el FMI. Los préstamos que otorga a los mismos son subsidiados, y debe cubrir los subsidios y los costos administrativos de dichos préstamos con aportes cada vez más insuficientes de los países ricos. Es por esta circunstancia que el FMI, como institución, no se muestra muy entusiasmado por continuar involucrado en operaciones de crédito concesional a estos países.

### **El nuevo Gobierno de Nicaragua busca con insistencia un nuevo Programa con el FMI:**

En estas circunstancias, fue el nuevo Gobierno de Nicaragua, surgido de las elecciones de Noviembre de 2006, y presidido por Daniel Ortega, el mismo que fue presidente durante el Gobierno Revolucionario del FSLN en los 80, el que desde muy temprano, y con suma insistencia, buscó tener un Programa con el FMI, argumentando ante este organismo que sería un error si el FMI “volvía a abandonar a Nicaragua, como lo hizo en los 80”.

El Directorio del FMI únicamente acepto tener un nuevo Programa con Nicaragua, tras una prolongada deliberación, debido a la insistente solicitud del nuevo Gobierno de Nicaragua.

Esta reticencia del FMI obedecía al hecho de que Nicaragua ya había alcanzado el status de “estabilizador maduro”, es decir cumplía con las características de aquellos

países que el FMI considera que debían “comenzar a andar con sus propios pies”<sup>9</sup>; debido también a que actualmente se reconoce que el FMI no tiene el “expertise” requerido para hacer frente al problema del desarrollo y la pobreza, y por tanto debe abandonar el financiamiento a países pobres<sup>10</sup>; y a que, como entidad, el FMI tampoco esta demasiado interesado en continuar otorgando créditos subvencionados a países pobres, que representan un alto costo financiero para esta entidad, en condiciones en que los aportes de los países desarrollados para cubrir estos costos se están reduciendo.

El nuevo Gobierno de Nicaragua justificó su postura de buscar de manera tan insistente un nuevo Programa con el FMI - casi en el mismo momento en que Bolivia y Ecuador anunciaban que ya no necesitarían más la asistencia del FMI -, aduciendo que ello era indispensable para “ganar la confianza de los inversionistas”. No queda claro porque, dado que ello implicaría que solo los 4 países que en ese momento tenían Programas con el FMI (Perú, Dominicana, Paraguay y Haití) serían dignos de confianza de los inversionistas, mientras que los restantes países de América Latina, que constituyen la gran mayoría, y que ya no tienen Programas con el FMI, no la tendrían.

**Supuestamente, en el nuevo Programa no se exigiría la aprobación de nuevas Leyes, por parte de la Asamblea Nacional:**

Una novedad en la evaluación del caso de Nicaragua, fue que el FMI reconoció que en la condicionalidad de los Programas pasados, se introdujeron algunos “criterios de desempeño” sobre los cuales el Gobierno no tenía pleno control, tales como la aprobación de Leyes que dependían de la Asamblea Nacional.

En realidad, anteriormente la Asamblea Nacional, desde 1991, había aprobado todas y cada una de las Leyes requeridas por los Programas con el FMI. Estas leyes se aprobaban bajo el argumento de que, si no se hacía, Nicaragua se saldría del Programa con el FMI, y que al ocurrir esto, “el mundo se le vendría encima”. Fue únicamente en 2005 que, a raíz de la aguda crisis política abierta por las reformas constitucionales aprobadas ese año (que conllevó a que el Gobierno de Nicaragua recurriera a la OEA), que la aprobación de algunas leyes experimentó un retraso.

Pero es cierto que los sucesivos Gobiernos de Nicaragua desde 1991 comprometían con el FMI la aprobación de Leyes, que dependían de un poder del estado independiente y

---

<sup>9</sup> / De acuerdo con el FMI los "países de estabilización madura", que ya no necesitan con tanto apremio un Programa de asistencia del FMI, exhiben un crecimiento económico del 3-4% del PIB, inflación de un dígito, déficit fiscal después de donaciones del 2% del PIB o inferior, reservas monetarias internacionales altas: obsérvese que Nicaragua cumple todos y cada uno de estos requisitos.

<sup>10</sup> / Esta idea de que el FMI debía abandonar el financiamiento de aquellos países pobres, cuyo principal problema era la búsqueda del desarrollo y la reducción de la pobreza proviene de altas esferas. El Sub Secretario del Departamento del Tesoro de EEUU para Asuntos Internacionales Tim Adams, en Septiembre de 2005 le dijo en publico al Director Ejecutivo del FMI que "the IMF is not a development institution, and it is clear that the IMF's financial involvement in low-income countries has gone terribly awry." ("El FMI no es una institución del desarrollo, y es claro que la participación financiera del FMI en los países de bajos ingresos ha sido terriblemente errada"). El Comité Malán, reunido en marzo del 2006 por el Presidente del Banco Mundial Paul Wolfowitz y por el Director Ejecutivo del FMI, Rodrigo de Rato, dijo que “el Comité recomienda que el FMI empiece a retirarse de la financiación a largo plazo de las operaciones en los países de bajos ingresos.”

soberano. Esto sólo fue posible allí donde el sometimiento incondicional al FMI, por parte de todos los partidos políticos, se convirtió casi en un reflejo condicionado.

Pero de cualquier forma el nuevo Gobierno se beneficiaría de esta disposición del FMI, de suspender la exigencia de la aprobación de Leyes por parte de la Asamblea Nacional. Asimismo, se decidió que habría un número limitado de condicionalidades, aquellas que se considerasen críticas para alcanzar los objetivos del Programa. Algunos países europeos plantearon la necesidad de apoyar la recompra de la deuda comercial por parte de Nicaragua, para alentar que los acreedores restantes de Nicaragua a concederle alivio en los términos de la Iniciativa HIPC.

### **El nuevo Gobierno negoció con el FMI con cartas a su favor que ningún gobierno tuvo antes**

El nuevo Gobierno también enfrentaría la ventaja, en su negociación con el FMI, además de la crisis y la masiva pérdida de poder e influencia por parte de este organismo, de que los países donantes le expresaron de que la existencia de un Programa con el FMI no era un requisito para sus desembolsos. Al mismo tiempo, se anunció que, además de la Cooperación Tradicional, Nicaragua contaría con fuentes alternativas de financiamiento, como Venezuela, por el orden de varios cientos de millones de dólares al año, que no estarían condicionadas al FMI.

Esto le daba al Gobierno una nueva capacidad de negociación con el FMI, que de por sí se encontraba a la defensiva, y sumamente debilitado. Anteriormente, ningún Gobierno negoció en condiciones tan ventajosas con el FMI.

Finalmente, el nuevo Gobierno tendría la posibilidad de someter al FMI su propio Programa Económico, el cual se limitaría a revisarlo y, si lo encontraba consistente, a avalarlo.

### **El Programa negociado con el FMI se ajustó a los mismos carriles de Política Económica (fiscal, salarial, cambiaria, monetaria, de deuda pública) etc):**

El Programa presentado por el Gobierno de Nicaragua a la consideración del FMI, y que fuera avalado por este organismo, aunque no contempla exigencias tan drásticas referidas a la aprobación o reforma de leyes, sino que el Gobierno tendrá la posibilidad de proponer las medidas de reformas que estime pertinente, en los campos acordados, en lo fundamental se ajustó a los mismos carriles de la política económica (fiscal, salarial, cambiaria, monetaria, de deuda pública que se venía implementando, bajo los gobiernos anteriores. El enfoque de política económica del nuevo gobierno es, hasta ahora, exactamente el mismo que el de los que lo precedieron.

En el marco del nuevo Programa, se buscará mantener déficits después de donaciones cercanos al 1% del PIB (en 2007 se obtuvo un moderado superávit), y por lo menos hasta 2008, se buscaría “congelar” la nómina salarial del gobierno como porcentaje del PIB, bajo el mismo argumento en términos de que un aumento de los salarios de los maestros y trabajadores de la salud por encima de los del sector privado, desataría presiones inflacionarias y socavaría la competitividad externa del país.

Dado que la nómina salarial es igual al número de trabajadores contratados por el salario promedio que estos devengan, esta restricción sobre el crecimiento de dicha nomina afecta tanto al incremento del salario de los trabajadores del gobierno como a la contratación de nuevos trabajadores.

Esta restricción afecta particularmente a maestros, trabajadores de la salud y policías, que constituyen más del 80% de los trabajadores gubernamentales. La misma no solo afecta a estos sectores en las posibilidades de que se aprueben aumentos salariales que apunten a superar el enorme rezago salarial que padecen, sino que también restringe drásticamente la contratación de nuevos continentes de servidores públicos en estos campos, que también resulta apremiante.

El hecho de que el salario real de los maestros represente casi la mitad del salario real promedio de la fuerza de trabajo nicaragüense, determina que, en vez de atraer a esta profesión al personal calificado que se necesita, se tenga que recurrir a personal de muy baja calificación. De esta manera no podría resolverse jamás el grave problema de la baja calidad de la educación.

En lo que respecta al personal de salud, según datos proporcionados por OXFAM Internacional, las enfermeras nicaragüenses devengan un salario, medido en dólares, apenas superior al salario que perciben los médicos y enfermeras en países africanos extremadamente pobres.

Durante la discusión del Presupuesto 2008, cuando en la Asamblea Nacional surgió la propuesta de que el salario de maestros, trabajadores de la salud y policías fuese aumentado en un 20%, por encima del porcentaje derivado de dicha condicionalidad, se volvieron a escuchar los mismos chantajes, por parte del Poder Ejecutivo, que los anteriores gobiernos utilizaron para lograr que la Asamblea Nacional aprobase todo lo que ellos habían comprometido con el FMI: si no se aprobaba lo que se había acordado con el FMI, el país se saldría del Programa, y el mundo se le vendría a Nicaragua encima.

En un periódico matutino el Presidente de la Comisión Económica de la Asamblea Nacional, defensor a ultranza del sometimiento incondicional al Programa acordado con el FMI, ha dicho que: “el FMI teme una espiral inflacionaria en el país de darse un incremento en la masa salarial (del gobierno) mucho mas alto que el crecimiento económico nacional” (El Nuevo Diario, Jueves 7 de Febrero).

La bancada legislativa del partido gobernante de Nicaragua anunció que no apoyaría ningún incremento salarial superior al propuesto por el Poder Ejecutivo, para no poner en riesgo el programa económico acordado entre el gobierno de Daniel Ortega y el FMI. Los sindicatos vinculados al partido gobernante guardaron un prudente silencio durante la discusión de este asunto.

### **¿Y el pago de la deuda interna?**

Por otra parte, un rasgo fundamental del nuevo Programa, que tiene en común con los anteriores, es que se mantendría incólume el compromiso de “honrar” a toda costa el servicio de la deuda interna. Aunque se dijo que se buscaría un consenso con los acreedores de una parte de la misma, para extender los plazos y reducir las tasas de interés (como ya el gobierno anterior lo había hecho en 2003).

El Gobierno y el FMI consideran que es indispensable subordinar toda la política económica y social, en un país tan pobre como el nuestro, al desarrollo de un mercado de títulos de deuda pública. Esto exige generar una elevada credibilidad en dichos títulos, lo cual, a su vez, demanda que las “sagradas” obligaciones (esta expresión que otorga “santidad” a estos compromisos, es del FMI<sup>11</sup>/) derivadas de estos se paguen cumplidamente, y al costo que sea necesario.

Esta prioridad otorgada al servicio de la deuda pública y las transferencias al Banco Central (bajo el nuevo Programa aumenta la exigencia de transferir recursos al BCN para apoyar la acumulación de reservas), por otro lado, continúa constituyéndose en un impedimento fundamental para que el país pueda contar con los recursos mínimos indispensables para obtener los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como referencia, el Gasto social per cápita de Honduras y Bolivia, países de similar nivel de desarrollo que Nicaragua - también integrantes de la Iniciativa HIPC – casi duplica el de nuestro país.

### **Las “exigencias” del Sector Eléctrico:**

En este Programa se otorga una especial importancia al logro de exigencias en el Sector Eléctrico, que no se pudieron implementar bajo los gobiernos anteriores. Esto se refiere principalmente a ajustar la tarifa de la energía eléctrica, para corregir el “rezago tarifario” que se estima que existe. Desde Noviembre de 2007 hasta Marzo del 2004, la tarifa de la energía eléctrica se ha ajustado en 18%. El Gobierno se comprometió a establecer un mecanismo que asegurase el ajuste automático de las tarifas de la energía eléctrica, de conformidad con el alza en los costos.

Asimismo, se contempla la “introducción de medidas” antes de fines de 2007 que definan sanciones de carácter penal impuestas por una autoridad judicial sobre empresas e individuos que se ha determinado que han cometido fraude en el consumo de energía eléctrica. Se define como fraude casos de (i) aprovechamiento indebido mediante la conexión ilegal o alteración de los sistemas de control y medición; (ii) alteración de facturas; (iii) destrucción o apoderamiento ilegal de bienes inmuebles que formen parte de los sistemas de distribución e instalación de servicios públicos (Es decir, las “tomas” de instalaciones de la empresa distribuidora, estarían penalizadas).

Como puede verse, a pesar de que se ha dicho de que el nuevo Programa no contempla la exigencia de la aprobación de Leyes, y aquí se habla sólo de “adoptar medidas”, es

---

<sup>11</sup> /“Pero si un servicio de la deuda que es considerado excesivo en relación con los recursos disponibles se espera que sea cubierto por un incremento en flujos de ayuda, o por alivio de deuda, esto puede socavar los incentivos del gobierno para mantener políticas macroeconómicas sanas e incrementar su propia capacidad de repago. Una consideración adicional es el costo mismo de una reestructuración, el cual puede ser altamente disruptivo para la actividad económica y debilitar el desarrollo de una cultura de crédito, **al erosionar la santidad de los contratos de crédito**” (AIF and IMF: “Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications”. February 3, 2004).

obvio que en el marco legal nicaragüense estas medidas sólo se pueden adoptar si se aprueba una legislación que establezca estas medidas.

En lo que respecta a las conexiones ilegales en asentamientos espontáneos, en los cuales se refugia la población más pobre, se establece que se instalarán medidores, con el apoyo de las autoridades, para que la población pueda pagar sus obligaciones a la empresa distribuidora, y “recibir un mejor servicio”. Por su parte, en el Presupuesto para 2008 el Gobierno continuará subvencionando a la empresa distribuidora, como lo hacían los anteriores, hasta por un monto de US\$ 20 Millones.

### **Las propuestas de reformas pendientes:**

Asimismo, en el Programa se contempla que, en 2007, 2008 y 2009, el Gobierno deberá formular propuestas de reformas en dos campos que han sido de reocupación” constante, por parte del FMI.

En Junio de 2007 deberá presentar una propuesta de política salarial de mediano plazo para el sector público. Asimismo, deberá presentar los resultados de la actualización de las proyecciones actuariales del Seguro Social, y sobre esta base deberá iniciar la preparación de propuestas de reformas.

Finalmente en 2009 deberá efectuarse una evaluación del proceso de descentralización fiscal, que incluya la revisión de las competencias y responsabilidades de gasto entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales.

Como puede verse, estos son tres campos de reforma que quedaron pendientes, de los anteriores Programas.

**Es interesante anotar que, en un principio, el Gobierno de Nicaragua anunció con orgullo que, por primera vez, un Gobierno presentó al FMI un Programa Económico-Financiero elaborado de manera soberana, y que el FMI se limitó a avalarlo. En efecto, el denominado Programa Económico Financiero (PEF) que el Gobierno presentó al FMI, fue de manufactura gubernamental.**

**Sin embargo, recientemente, el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, que proclamó al programa elaborado por el Gobierno de Nicaragua, y presentado al FMI, como un Programa “soberano”, ha comenzado a referirse de nuevo a las “imposiciones” del FMI, aduciendo que tuvo que negociar con este organismo “con una pistola en la cabeza”. Este discurso no es el mismo que el Presidente pronuncia en sus frecuentes reuniones que sostiene con los grupos empresariales privados, con los cuales enfatiza la importancia de este programa para su gobierno.**

**Si uno lee el PEF del Gobierno, encuentra que absolutamente todas las medidas que ahora se dice que fueron “impuestas” por el FMI, estaban en la propuesta elaborada, y presentada al FMI, por el propio Gobierno.**

**Seguramente, este discurso sobre la “imposición” por parte del FMI está dirigido a las propias bases sociales del partido en el Gobierno, a las cuales se les ha dicho que este Gobierno representa la “segunda fase” de la Revolución, y a las cuales hay que darles alguna explicación, con algún viso de verosimilitud, sobre medidas que las están golpeando, con la**

misma fuerza con que las golpeaban las mismas medidas, cuando eran aplicadas por los gobiernos “neoliberales”.