



NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.2

RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/355
20 de agosto de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL
ISTMO CENTROAMERICANO

EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA DE NICARAGUA Y LA POSICION COMPARATIVA
DEL PAIS EN EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

(Versión preliminar)

INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes	1
2. Consideraciones generales	3
3. Características básicas del desarrollo económico	8
a) Antecedentes	8
b) Efectos de la depresión y de la segunda guerra mundial	9
c) Características económicas del período posbélico	10
d) Condiciones económicas prevalecientes a partir de 1956	12
e) Principales características económicas desde 1960	14
f) Consideraciones finales sobre la evolución de la economía nicaragüense en las últimas décadas	15
4. Evolución del sector externo	17
a) El desequilibrio de la balanza de pagos	17
b) Características del intercambio de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano	19
c) Consideraciones finales sobre el problema del desequilibrio externo	23
5. Análisis del sector agropecuario	24
a) Principales características	24
b) La posición del sector agropecuario de Nicaragua en el Mercado Común	26
6. Evolución y perspectivas del sector industrial	30
a) El desarrollo industrial y el proceso de integración	31
b) Las perspectivas del comercio de manufacturas con Centroamérica	33
c) El esfuerzo interno para el desarrollo industrial	35

1. Antecedentes

El Consejo Económico Centroamericano aprobó la resolución 29 en su Décima-tercera Reunión Extraordinaria,^{1/} en la que solicitó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su calidad de secretaría del Comité de Cooperación Económica, que realizara un estudio sobre la situación de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano. En cumplimiento de lo recomendado se ha elaborado el presente documento, que se pone a disposición del Consejo Económico, con algunas ideas que pueden servir de orientación para el examen y la adopción, en su caso, de medidas conjuntas que sobre la aplicación del principio de desarrollo equilibrado en el programa regional de integración económica interesan al Gobierno de Nicaragua.

El documento se divide en tres partes. En la primera, se resumen los aspectos más sobresalientes del desarrollo económico de Nicaragua particularmente referidos al período correspondiente a las tres últimas décadas. Se analizan a continuación los principales sectores económicos --agricultura e industria--, y se recogen, en la última, algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis precedente.

No se ha pretendido realizar un examen exhaustivo de las características y los problemas del desarrollo económico de Nicaragua, que fueron objeto de un estudio detallado de la secretaría de la CEPAL, realizado con la colaboración de grupos nacionales.^{2/}

El problema que se examina en este documento está vinculado directamente con las tendencias del comercio entre Nicaragua y el resto de los miembros del Mercado Común Centroamericano. Los desequilibrios que se han venido manifestando de manera reiterada son motivo de preocupación, por cuanto los problemas que ellos entrañan tocan muy de cerca al diseño de la política nacional de Nicaragua, y al desenvolvimiento futuro del movimiento de cooperación multinacional. Por estas razones, el enfoque de

1/ Véase el Acta Número Diecinueve del Consejo Económico Centroamericano; Managua, Nicaragua, 19 al 23 de septiembre de 1966.

2/ Véase Análisis y proyecciones del desarrollo económico - IX El desarrollo económico de Nicaragua, publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: 67.II.G.2.

este trabajo se ha centrado deliberadamente en el análisis de aspectos estructurales y de política económica que constituyen para Nicaragua las posibilidades más directas de aprovechar las oportunidades del Mercado Común Centroamericano.

2. Consideraciones generales

Que sea una realidad el desarrollo equilibrado de los países miembros del Mercado Común constituye uno de los objetivos cardinales del programa de integración económica centroamericana. Se ha señalado, en reiteradas ocasiones, que la idea misma del desarrollo equilibrado no se presta a formulación simple ni a cuantificación en términos de indicadores aislados; es una noción compleja cuyas manifestaciones requieren una apreciación de conjunto, para su diagnóstico, y un enfoque esencialmente pragmático, para su corrección.

Si bien es cierto que la manifestación más evidente de la situación de desventaja de Nicaragua en el Mercado Común es su balance comercial desfavorable, es claro que están presentes factores de orden estructural que son, en última instancia, quienes definen lo esencial del problema. Partiendo de estas circunstancias parece indudable que el contenido y el alcance de las posibles soluciones tienen que encontrarse en la base misma de los lineamientos de la política económica nacional. Pero al situar el problema en el contexto del movimiento integracionista, la perspectiva desde la cual debe examinarse conduce necesariamente a la dimensión regional, puesto que --teniendo en cuenta la concepción de la integración como instrumento de desarrollo y atendiendo al objetivo del desequilibrio en el crecimiento-- la eliminación o atenuación de los desajustes que afectan a la economía nicaragüense, concierne también a los restantes miembros del Mercado Común.

Por todo ello, intenta situarse este estudio en una perspectiva mucho más amplia. Su enfoque no podría circunscribirse a lo que pudiera interpretarse como un típico problema de balanza de pagos; tiene que abarcar un panorama más amplio, para poder precisar las causas del desequilibrio de Nicaragua dentro del marco del Mercado Común, a la luz de ciertas características fundamentales de su desarrollo económico, que se relacionan directamente con la capacidad de aprovechamiento por el país de las posibilidades abiertas por la integración regional. Por otra parte, el análisis requiere tomar en cuenta las interrelaciones que existen entre este desequilibrio y la política general del Mercado Común,

y el estudio de la forma en que ello influye en el perfeccionamiento de la integración desde el punto de vista del desarrollo equilibrado.

Es más, con ese amplio enfoque mismo deberán diseñarse las soluciones que se propongan, para poder encontrar las fórmulas y mecanismos que hagan congruentes las aspiraciones de desarrollo interno de Nicaragua con la consolidación y el avance del programa regional de integración económica.

Formando parte de un grupo de países en vías de desarrollo con una pauta tradicional similar de crecimiento, Nicaragua entra al Mercado Común Centroamericano en condiciones menos favorables que las de los demás porque en ese momento, entre otras razones, su base productiva es relativamente más débil. Sin embargo, su menor capacidad de oferta no se debe a una falta de dinamismo en el crecimiento --como lo demuestran las cifras de expansión desde la posguerra-- sino más bien a la más marcada orientación de la economía hacia los mercados exteriores, y al inicio, comparativamente tardía de una serie de actividades, en especial de las vinculadas con el proceso de sustitución de las importaciones.

Debe tenerse en cuenta, además, que si en términos generales los avances logrados en la integración económica han favorecido a todos los miembros del Mercado Común, no todos ellos se encontraban en las mismas posibilidades de aprovechar las oportunidades creadas, ni en las condiciones de efectuar con igual celeridad los ajustes indispensables dentro de sus respectivas políticas internas de desarrollo. En efecto, el establecimiento de la zona de libre comercio y del arancel de aduanas uniforme dieron lugar a determinadas posibilidades de crecimiento pero no garantizaron por sí mismas una distribución equitativa de los beneficios entre los países participantes. La eliminación de las fronteras al comercio interregional tuvo que favorecer, de hecho, a las economías que habían avanzado más en el proceso de "desarrollo hacia adentro" y contaban con instituciones o recursos productivos cuyo principal factor limitante se derivaba de la estrechez del mercado nacional. En el mismo sentido ha favorecido a aquellos países que hayan podido adaptar sus programas en función del abastecimiento e intercambio regionales con mayor flexibilidad que otros.

/Por estos

Por estos motivos llega Nicaragua al Mercado Común en condiciones de relativa debilidad competitiva en varios renglones de la producción. Ese mismo hecho hacía más urgente el impulso deliberado y selectivo de una política encaminada al fortalecimiento de la estructura productiva interna, dirigida al abastecimiento del mercado regional. Esa política tardó sin embargo en producirse y todavía no ha llegado a establecerse con la solidez necesaria.

No debe perderse de vista que en el momento de constituirse el Mercado Común, Nicaragua acababa de salir de un período de intensísimas actividades de todo orden, orientadas hacia la creación y consolidación de un sector exportador que disfrutaba a la sazón de condiciones favorables en términos generales. Esta circunstancia contribuyó muy probablemente a restar urgencia a la necesidad de variar, en la medida necesaria, las orientaciones de política económica hasta entonces predominantes en función de la nueva realidad que hacía surgir el proceso integracionista. En contraste, otros países de la región, al constituirse en un fenómeno casi crónico la insuficiencia dinámica de sus exportaciones, habían sido compelidos a intensificar su industrialización y el proceso de la sustitución de sus importaciones.

Desde los comienzos de la formación del Mercado Común se previeron muchas de las dificultades que podrían presentarse como consecuencia de las disparidades en el grado de desarrollo existente entre los países de la región, y sin embargo, a pesar de ello, por diversas razones no se ha podido lograr, en términos generales, una acción coordinada de los países en el establecimiento de lo que podría constituir una política de desarrollo de alcance estrictamente regional, en cuyo contexto adquiriría su cabal perspectiva la atención a esas situaciones de inferioridad relativa en que algunos países se encuentran.

Los esfuerzos iniciales dentro del proceso de integración tuvieron que concentrarse de preferencia, como es natural, en el establecimiento de la zona de libre comercio, en la equiparación arancelaria y en el perfeccionamiento de la administración de los tratados de integración, y aunque a todo ello haya debido concederse atención prioritaria por constituir las

/bases de

bases de la integración económica centroamericana se pudo observar cierta demora en la adaptación de las políticas regionales de desarrollo a las nuevas condiciones en que empezaba a desenvolverse el Mercado Común y cada una de las economías que lo integraban. Además, si bien es cierto que se han logrado importantes avances en la obtención de una infraestructura regional apropiada, también lo es que se requiere una acción más decidida al respecto por parte de los gobiernos.^{3/} Situación similar se observa en el campo del desarrollo industrial donde no obstante haber mejorado el ritmo de inversión y el aprovechamiento de la capacidad instalada, todavía se echa de menos una orientación de largo plazo y la total aplicación de los instrumentos regionales de orientación y fomento, en muchos casos sólo aplicados parcialmente. En el caso específico de Nicaragua, la falta de una orientación de alcance regional puede haber comenzado a dejarse sentir y acaso ha creado elementos de incertidumbre, o puesto freno a la elaboración o ejecución de algunos proyectos agrícolas o manufactureros. Este tipo de problemas no afecta exclusivamente, desde luego, a Nicaragua; en mayor o menor medida ha tenido que afectar a todos los miembros del Mercado Común. De persistir esa situación serán sin embargo, los países de menor desarrollo relativo los que resientan las repercusiones más desfavorables, puesto que disponen de una base productiva menos diversificada y serían especialmente vulnerables a la competencia que se establecería en la producción de artículos tradicionales.

^{3/} A lo largo de varios años los gobiernos han logrado definir y llevar a la práctica un conjunto de proyectos y actividades para la formación del capital social básico de la región. Destacan, entre ellos, el desarrollo de una red regional de carreteras; la adopción de convenios reguladores del transporte automotor; el establecimiento de un fondo destinado al financiamiento de obras de infraestructura de interés común, y la puesta en marcha de un sistema regional de telecomunicaciones. Además, se han identificado diversas posibilidades de interconexión eléctrica y se ha iniciado un programa de evaluación de los recursos hidráulicos, así como estudios sobre las características de un servicio regional de transporte terrestre y un programa de mejoramiento de los servicios portuarios.

Por todas estas razones se debe insistir en la conveniencia de implantar medidas congruentes con la dinámica del Mercado Común, en la necesidad de superar los escollos que limitan su desenvolvimiento, en la de asegurar la participación equitativa de todos los países miembros sobre la base de una clara definición de la política regional en los campos del fomento industrial, el agrícola, y el de los servicios.

No por eso debe esperarse que el perfeccionamiento y la ampliación de los acuerdos y disposiciones de carácter regional vayan a resolver en definitiva los desajustes planteados. Las diferentes capacidades en el aprovechamiento de las oportunidades de la integración se derivan, en lo fundamental, más de las características peculiares de cada país que de los factores atribuibles al funcionamiento del Mercado Común.

En el caso concreto de Nicaragua, no cabe duda de que su posición relativamente desventajosa dentro del comercio intrazonal se debe tanto a la configuración de su economía en la etapa anterior a la integración centroamericana como a la evolución experimentada por esa economía a lo largo del período de funcionamiento del Mercado Común. Esta es la razón que ha aconsejado dedicar atención preferente en este trabajo al examen de la evolución de la economía nicaragüense en sus rasgos más salientes --al nivel global y al sectorial-- y de que se pretenda explicar en función de esas circunstancias la posición de Nicaragua dentro del Programa de Integración Económica de Centroamérica.

3. Características básicas del desarrollo económico

A fin de situar en una perspectiva adecuada la posición que ocupa Nicaragua dentro del movimiento centroamericano de integración deben tenerse presentes las características y la influencia de algunos factores que han condicionado en forma principal la evolución de la economía nicaragüense, particularmente a partir de la posguerra.^{4/}

a) Antecedentes

La importancia decisiva del sector externo en la dinámica del sistema económico es un rasgo común a todos los países centroamericanos, cuya incorporación a la economía mundial --a través del comercio-- tuvo lugar aproximadamente en la misma época, inicialmente con la exportación de café y, más tarde, con la de otros productos agropecuarios.

No obstante esa semejanza genérica, hubo importantes diferencias por lo que se refiere al grado en que la influencia del comercio exterior se transmitió en cada país al resto de la economía, y así, los efectos de las crisis externas --que se sucedieron a principios del siglo-- repercutieron con más fuerza en los países donde la actividad exportadora llegó a adquirir mayor preponderancia en el funcionamiento de sus sistemas económicos. Al respecto, ya desde entonces se observaban diferencias significativas entre unos y otros países de Centroamérica por los distintos tipos de estructuras productivas que se venían configurando en sus respectivos territorios. Países como Costa Rica y El Salvador alcanzaron desde entonces una mayor y más estable vinculación comercial con el exterior que favoreció procesos internos de desarrollo de otras actividades productivas, y originaron condiciones de desarrollo más propicias que las de Nicaragua, país donde el sector exportador no llegaba a adquirir importancia decisiva. El hecho debe atribuirse, en parte, a la estructura de la propiedad rural y al establecimiento

^{4/} Mayores detalles sobre los planteamientos que se hacen en esta sección, se encuentran en El desarrollo económico de Nicaragua, op. cit.

de un sistema de producción orientado, en buena medida, hacia la explotación ganadera y hacia la de granos básicos para el consumo interno o para la venta a los demás países centroamericanos. Por otro lado, los centros mineros se encontraban en zonas muy alejadas de los principales núcleos de población y nunca han ejercido positiva influencia en el desarrollo de otras actividades.

Estos primeros antecedentes históricos pueden explicar en parte que la evolución del sector exportador no haya alcanzado inicialmente en Nicaragua la magnitud ni la influencia en la actividad económica general que se observó en otros países de Centroamérica.

b) Efectos de la depresión y de la segunda guerra mundial

Como ocurrió en tantos otros países, la depresión de los años 30 tuvo un impacto sustancial sobre la pauta tradicional de desarrollo de Centroamérica. La forma en que reaccionaron varios países latinoamericanos al fenómeno --el proceso de industrialización para sustituir importaciones-- no tuvo el mismo vigor en los países centroamericanos, tanto por la estrechez de sus mercados internos como por la insuficiencia del capital social básico y de la base productiva en que debe fundarse el desarrollo industrial. El proceso de desarrollo interno sufrió en consecuencia un estancamiento general, que apenas contribuyeron a atenuar algunas industrias livianas y artesanales que alcanzaron cierto grado de consolidación y desarrollo, principalmente en Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

En Nicaragua la crisis redujo más todavía sus estrechas vinculaciones con el exterior, y ello afectó preponderantemente al sector cafetalero y al comercial. Se tuvieron que adoptar en consecuencia medidas de control cambiario y devaluaciones que comenzaron a alterar las relaciones internas y externas de precios. Al propio tiempo, el desarrollo de las actividades productivas resentía el freno impuesto por la organización existente en la agricultura, que ya desde entonces ofrecía pocas posibilidades al crecimiento sostenido de la economía. En estas circunstancias, si bien el impacto directo de la quiebra del multilateralismo fue menor que el

experimentado en otros países de la región, las consecuencias fueron probablemente mayores al sumarse al mismo las limitaciones de una pauta de crecimiento interno muy precaria. Con todo, las presiones internas que comenzaron a gestarse entonces, unidas a los procesos de devaluación cambiaria, dieron lugar a una modificación de condiciones que facilitó la transformación hacia el nuevo módulo de desarrollo que se consolida en la década de los 50.

El conflicto bélico de 1939-45 provocó una coyuntura distinta en el comportamiento del sector externo de los países de Centroamérica. Como es sabido, fomentó la sustitución de importaciones en algunas industrias ligeras; canalizó en mayor medida el ahorro público y el externo hacia la ampliación de la infraestructura económica. El mismo fenómeno se dejó sentir en Nicaragua, pero en términos relativos menos intensamente. Los cambios inducidos se circunscribieron casi exclusivamente en dicho país al aumento del cultivo de granos básicos y a la expansión de algunas actividades fabriles y artesanales.

c) Características económicas del período posbélico

Al iniciarse el período de la posguerra se mantenía sin alteración importante el módulo tradicional de crecimiento de Nicaragua; no se habían logrado avances significativos en la diversificación interna de las actividades productivas y la economía, en general, se desenvolvía dentro de un estancamiento crónico y con agudos desequilibrios de la balanza de pagos. Los demás países centroamericanos habían avanzado más, entre tanto, hacia un mejor equilibrio de su estructura económica, un ensanchamiento de su infraestructura y una consolidación de sus mercados internos, sin que el sector externo hubiera dejado de desempeñar por ello un papel preponderante en sus economías. La acumulación de divisas durante el período bélico se debió, como es bien sabido, al mejoramiento de los precios en el mercado mundial de los productos tradicionales de exportación, por una parte, a pesar de que las limitaciones de la oferta mantuvieron su volumen prácticamente estancado, y por otra a las limitaciones de abastecimiento de bienes y servicios importados. Ello dio lugar a que al terminar las hostilidades

la demanda tanto tiempo diferida de bienes importados adquiriese importancia considerable en toda la región.

El aumento de las importaciones durante los primeros años de la posguerra fue notable en Nicaragua y dio lugar a fuertes presiones en la balanza de pagos --estimuladas además por la expansión del crédito-- que condujeron al establecimiento de medidas monetarias y cambiarias de carácter restrictivo. Entre 1945 y 1949, el mejoramiento de la demanda externa^{5/} redujo ligeramente el desequilibrio de la balanza de pagos pero el aumento de los pagos por servicios, las limitaciones del flujo de capital extranjero y el aumento de los precios de las importaciones limitaron tanto el monto como el poder adquisitivo de los ingresos en divisas destinados a la compra de bienes y servicios en el exterior.

A partir de 1950, la pauta tradicional de crecimiento se altera sustantivamente. La economía nicaragüense se vincula de manera orgánica al comercio exterior y se cimenta sobre nuevas bases el desarrollo económico nacional al poder superarse algunos de los obstáculos que habían determinado la situación generalizada de estancamiento e inestabilidad que predominaba desde la década de los treinta. Al auge algodonnero debe atribuirse la consolidación de un sistema económico que, apoyado en algunos renglones fundamentales de exportación agropecuaria, inició la transformación económica del país. Entre 1950 y 1955, se incrementó sostenidamente el producto y creció intensamente la capacidad para importar; la capacidad interna de ahorro e inversión se elevó por su parte en forma acentuada al par que se creaban y difundían los mecanismos del crédito de fomento a la producción.^{6/}

En resumen, a partir de ese momento, además de haber logrado acelerar el crecimiento de la economía, Nicaragua creó un sector propio de exportación que pasó a ser el principal núcleo dinámico del sistema productivo, cuya consolidación aportó el requisito ineludible para el desarrollo, dado el tamaño del mercado interno del país.

^{5/} La tasa media anual fluctuó alrededor del 17 por ciento.

^{6/} En este período el producto interno bruto por habitante creció alrededor del 5.8 por ciento, y el coeficiente de inversión se elevó del 12.6 al 19.4 por ciento.

Unido al auge de las exportaciones, y como respuesta en buena medida a las exigencias y posibilidades de su propia expansión, tuvo lugar un importante proceso de formación de capital en infraestructura que, a su vez, creó un ambiente propicio para la diversificación de las actividades productivas. En el mismo sentido influyeron factores como la ampliación de la esfera de acción de la política de fomento económico, y la formación de un grupo empresarial que ha logrado reunir una fracción importante del ahorro interno cuya esfera de actividad comienza a desplazarse para abarcar, además, otras ramas de la producción.

La nueva orientación del desarrollo económico de Nicaragua se ha basado evidentemente en el ensanchamiento de la oferta agrícola de exportación. Por esa razón, a diferencia de otros países centroamericanos, el proceso de sustitución de importaciones se ha visto retardado o relegado por el propio mecanismo de asignación de recursos. Es decir, la alta redituabilidad de las exportaciones, los sistemas de crédito y financiamiento, y la política monetaria y cambiaria, han tendido a crear una relación de precios particularmente favorable hacia las actividades vinculadas con el comercio exterior, en comparación con los sectores agrícolas de consumo interno y de desarrollo industrial.

Por otro lado, la elevada concentración del ingreso y el ahorro, implícitas en ese módulo de crecimiento, limitaron el ensanchamiento del mercado creando una estructura de la demanda poco favorable al establecimiento de actividades orientadas a abastecer el consumo interno. Por otra parte, al coincidir con una elevación rápida del ingreso y de la formación de capital, estimularon la demanda de suministros importados y, en consecuencia, las actividades vinculadas con el comercio y con la distribución.

d) Condiciones económicas prevalecientes a partir de 1956

El deterioro de la capacidad para importar que se produjo a partir de 1956, y se debió esencialmente al efecto de la caída de los precios internacionales, interrumpió el período de auge de la primera mitad del decenio, y dio lugar a una fuerte declinación de la actividad económica

que se prolongó hasta 1960.^{7/} La capacidad para importar se redujo en términos absolutos algunos años y el producto por habitante disminuyó a razón del 1.7 por ciento anual. A pesar de ello, en vez de retornar al módulo anterior de crecimiento, la economía nicaragüense efectuó una serie de ajustes de carácter interno y de política económica que, a la postre, vinieron a fortalecer una pauta de desarrollo vinculada esencialmente con los centros mundiales de comercio. De esta manera, se tecnificó primero la producción algodonera y se pudo aumentar posteriormente el volumen de la exportación gracias a un aumento espectacular de los rendimientos.

Debe recordarse, por otra parte, que en el período anterior se habían iniciado esfuerzos orientados hacia la ampliación del capital social básico, la estructuración de un sistema financiero moderno, y la adopción de una política más activa en el fomento económico.^{8/}

El crecimiento del ingreso y las nuevas actividades determinaron sin embargo un incremento de la demanda interna, a la que la oferta no pudo satisfacer plenamente por las características de la base productiva existente en aquella época. Es natural, por consiguiente, que ello diera por resultado requerimientos de importación cada día mayores.

Cuando sobrevino la crisis de los años 50, la atenuación de sus efectos debe atribuirse a la diversificación de las exportaciones lograda^{9/} y al mejoramiento ya mencionado en la posición competitiva de los renglones tradicionales obtenida a través de una mayor productividad. Al mismo tiempo, se trató de frenar la demanda de importaciones adoptando una política monetaria restrictiva, particularmente clara en las medidas de contracción crediticia que se establecieron en los años 1957 y 1959.

^{7/} Las exportaciones crecieron a razón del 1 por ciento anual acumulativo, y el producto interno bruto a un ritmo promedio del 1.4 por ciento.

^{8/} De gran importancia fue la creación del INFONAC, cuyas actividades se dirigen fundamentalmente al sector agropecuario de exportación y, en menor medida, al agrícola e industrial para el consumo interno.

^{9/} Pueden mencionarse la carne congelada, el cobre, el café soluble y otros productos.

e) Principales características económicas desde 1960

Al iniciarse la década actual, la mejoría relativa de los mercados de los productos primarios, benefició ampliamente a las economías centro-americanas. El precio del algodón aumentó en 1960, por primera vez en 10 años (con la excepción de 1954) y tendencias similares se presentaron en el caso del café.

En lo que respecta a Nicaragua, las ventas al exterior de ambos productos se elevaron rápidamente como consecuencia de un aumento simultáneo tanto de los rendimientos como del área cultivada. Este impulso, unido al mantenimiento de las políticas de contención de las importaciones y de diversificación y mejoramiento de la producción, creó condiciones mucho más favorables que las existentes diez años atrás para aprovechar el nuevo auge --menos intenso, por lo demás, que el precedente-- originado en el sector externo. Ante el aumento de las exportaciones en un 13 por ciento anual entre 1960 y 1966, el producto creció a razón de un 7.3 por ciento en términos globales y de un 4.1 por ciento por habitante, tasas de crecimiento que se encuentran entre las más altas de América Latina. Asociada con este impulso, la formación de capital en dicho período triplicó la registrada entre 1950 y 1960. A partir de 1966 la economía nicaragüense acusó una disminución importante en su ritmo de desarrollo que implicó un cambio radical con respecto a las elevadas tasas de expansión logradas a lo largo del quinquenio anterior, y ha causado la natural preocupación al estimarse que puede significar un posible debilitamiento de la pauta de desarrollo.^{10/}

Aspecto asimismo importante que caracteriza el período que se inició en 1960 es la constitución del Mercado Común Centroamericano, cuyos efectos sobre la economía de Nicaragua --principalmente por lo que se refiere a la evolución de las corrientes intrazonales de comercio-- se analizan en particular en el capítulo siguiente. A partir de entonces se abrieron nuevas posibilidades que condujeron a la expansión del mercado interno y

^{10/} Véanse Estudio Económico de América Latina 1966 y 1967, publicaciones de las Naciones Unidas (Números de venta: 67.II.G.1. y S 68.II.G.1, respectivamente).

a un rápido incremento del comercio de dicho país con los demás de la región, acompañado de un apreciable cambio en la composición de sus exportaciones.

f) Consideraciones finales sobre la evolución de la economía nicaragüense en las últimas décadas

Con base en el análisis de los acápites anteriores, algunas de las características del desarrollo económico de Nicaragua que se resumen a continuación pueden servir de referencia para comprender la posición en que dicho país se encuentre en relación con el proceso formativo y la evolución del Mercado Común Centroamericano. A partir de la década de los 50, se pone en evidencia una orientación del desarrollo hacia afuera basado en un número reducido de productos exportables como variables dinámicas principales. Además, la clara separación entre el sector de exportación y el resto de la economía --dentro del que la población que vive en un sistema de autoconsumo alcanza una elevada proporción-- se ha mantenido como expresión de una articulación interna insuficiente del sistema económico. Las características son similares a las de otros países en desarrollo, pero se asemejan más a las de la periferia latinoamericana de fines del siglo pasado que a la situación centroamericana observada en los últimos treinta o cuarenta años. El retraso con el que inició Nicaragua su proceso de desarrollo, basado en el sector externo, permite comprender que los avances logrados "constituyen la formación relativamente tardía de un sistema económico establecido antes en el resto del Istmo Centroamericano. Nicaragua se ha incorporado así al grupo de los países en desarrollo hacia afuera apoyándose en unas cuantas líneas de exportación agropecuaria. Pero, a diferencia de sus vecinos, apenas empieza a tropezar con las limitaciones que esa pauta tradicional de crecimiento supone para la satisfacción de necesidades en creciente diversificación de una demanda y de una población en rápido ascenso".^{11/}

11/ Véase de nuevo El desarrollo económico de Nicaragua, op. cit.,

Los problemas surgidos en razón de las debilidades inherentes a un proceso de desarrollo de este tipo fueron generalmente afrontados dentro de una estrategia de ajuste de los desequilibrios externos a través de una política monetaria y cambiaria. Ello --unido a la estructura económica insuficiente y rígida-- contribuye a explicar que la evolución del nivel de actividad económica se haya visto ligada muy principalmente a los cambios experimentados en las exportaciones y por su poder de compra. Explica también la distinta situación de la economía nicaragüense con respecto a la de los demás países centroamericanos, al ponerse en marcha el proceso regional de integración económica. Nicaragua, en efecto, había entrado al Mercado Común en una situación menos favorable que la de sus asociados, desde el punto de vista de las ventajas comparativas preexistentes, para que el comercio intrazonal iniciado pudiera estimular rápidamente un desarrollo diversificado y armónico. Y sin embargo, resultaba al mismo tiempo potencialmente más favorable --por las posibilidades de rebasar etapas en su desarrollo- al no tener que repetir el lento proceso de industrialización por el que habrá tenido que pasar el resto de los países centroamericanos.

Los posibles efectos de la integración, en dichas condiciones, no pudieron dejar de ser positivos del lado de la demanda, aunque tuvieron que verse sujetos, desde el lado de la oferta, a limitaciones internamente difíciles de superar. En otros términos, la posición relativa de Nicaragua en el Mercado Común no sólo tiene que haber dependido de su situación inicial sino también del esfuerzo hecho para modificar su patrón de desventaja comparativa anterior al establecimiento de la integración por medio de una política activa orientada al aprovechamiento del mercado regional. En esta perspectiva deben examinarse la persistencia de su desequilibrio externo y las particularidades de su situación como miembro del Mercado Común Centroamericano.

4. Evolución del sector externo

El sector externo ha desempeñado un papel tan preponderante en el desarrollo económico de Nicaragua como en el de los demás países centroamericanos. Los efectos del proceso de integración sobre la situación de desequilibrio que ha venido acusando dicho sector en los últimos años se analizan en las líneas siguientes:

a) El desequilibrio de la balanza de pagos

El desequilibrio observado en las transacciones externas de Nicaragua puede considerarse reflejo directo de las transformaciones y tensiones económicas a que ha dado lugar el desarrollo ocurrido a partir de la década de los 50. En efecto, una economía poco diversificada --que modifica radicalmente su pauta anterior de desarrollo, logra elevar sustancialmente sus niveles de ingreso, y da comienzo a programas ambiciosos de formación del capital social básico, aplicando al mismo tiempo sistemas más modernos de crédito al establecer nuevas instituciones para promover el desarrollo-- difícilmente podría eludir un aumento vertiginoso de las exigencias de bienes importados. No se trata solamente del aumento de las necesidades de adquisición de bienes intermedios y de capital; la elevación de los niveles de ingreso genera además una demanda cada vez mayor de artículos de consumo que no corresponde a la capacidad ni a la diversificación alcanzadas por el sector manufacturero, e incluso el agrícola. A los factores estructurales señalados se suman circunstancias adicionales que han tendido a agravar el problema del desequilibrio externo. Por una parte, destacan los efectos de la constitución de la zona de libre comercio, que al desviar sustantivamente las corrientes de intercambio ha reducido la eficacia de los instrumentos tradicionales de contención de las importaciones no esenciales. Por otro, se echa de menos la falta de una política económica para facilitar deliberadamente un desarrollo interno más armónico y un mayor aprovechamiento de las posibilidades del Mercado Común Centroamericano.

Todo ello explica que, durante los períodos de auge económico, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de Nicaragua haya experimentado considerables oscilaciones, sobre una tendencia ascendente. Así, mientras

/su monto

su monto promedio anual en 1950-54 había sido de 1 300 000 pesos centroamericanos, ascendió cerca de 7 y a 41 millones de pesos centroamericanos en los períodos 1960-64 y 1965-66, respectivamente. En 1967 pasó a ser de 60 millones.

Esta evolución no debe atribuirse al comportamiento de las exportaciones puesto que --aparte de una declinación experimentada en 1966, a la que siguió una recuperación parcial en 1967-- mostraron una tendencia creciente (7.7 por ciento anual) entre 1950 y 1965. Los ingresos corrientes del exterior aumentaron por su parte durante el mismo período a una tasa media del 10 por ciento anual.^{12/} El comportamiento de las importaciones experimentó --como consecuencia de los factores antes apuntados-- un crecimiento mayor que el de las exportaciones, aunque no llegó a alterar el signo positivo de la balanza comercial, excepto a partir de 1966.

Los pagos por servicios han acentuado su incidencia negativa sobre la balanza de pagos más recientemente. El saldo neto por este concepto, incluyendo las transferencias, se triplicó entre 1961 y 1967, año este último en el que llegó a ser de 42.2 millones de pesos centroamericanos. Los rubros en los que el crecimiento ha sido mayor son los pagos por servicios de transporte, principalmente de gastos portuarios realizados por empresas nacionales y extranjeras. Los gastos de viaje también han experimentado un importante crecimiento.

Las tendencias generales del sector externo en Nicaragua durante el período 1950-1965 muestran, en resumen, un considerable aumento de los ingresos corrientes; un crecimiento de las importaciones que ha dado por resultado una disminución de los excedentes de la balanza comercial; un incremento pronunciado del saldo negativo en el rubro de los servicios, y un persistente déficit --de magnitud creciente-- en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sólo compensado por los saldos netos registrados en la cuenta de capital, que incluso ha dado lugar a cierto mejoramiento de la

^{12/} A lo largo del período se produjeron marcadas oscilaciones en las que pueden distinguirse tres fases: la primera mitad de los años 50 en que los ingresos crecieron a un ritmo anual del 20 por ciento; el período 55-60 en que se redujeron al 2.6 por ciento; y el quinquenio siguiente, de rápida recuperación, durante el cual el promedio anual de aumento fue de 17 por ciento.

posición de reservas. En 1966 y 1967 el deterioro de la situación de la balanza de pagos fue manifiesto. Debido a factores que incidieron adversamente en la producción, las exportaciones disminuyeron cerca de un 5 por ciento durante el primero de los dos años citados, y sólo empezaron a recuperarse, relativamente, en 1967. Las importaciones continuaron incrementándose intensamente al mismo tiempo, y el saldo negativo de la cuenta corriente y el de servicios aumentaron también su cuantía.^{13/} Las consecuencias de este deterioro de la balanza de pagos fueron un importante drenaje de las reservas internacionales y un pronunciado aumento del endeudamiento externo a corto plazo.^{14/}

b) Características del intercambio de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano

El análisis de algunas cifras globales permite comprender mejor las características generales del comercio exterior de Nicaragua y su evolución comparativa con respecto al intercambio que realiza con los demás miembros del Mercado Común Centroamericano.

Se analizan a continuación las tendencias generales del comercio exterior nicaragüense y la composición del intercambio con Centroamérica.

1) Evolución reciente del comercio exterior de Nicaragua. Las exportaciones totales centroamericanas ascendieron en 1967 a 882.0 millones de dólares, 448.2 millones más que en 1960. El incremento se debió a la expansión del comercio intercentroamericano (40 por ciento) y al aumento de las ventas al resto del mundo (60 por ciento).

En el mismo lapso, las exportaciones de Nicaragua aumentaron 88.8 millones de dólares, lo cual implica una tasa media anual del 20.2 por ciento que se compara favorablemente con la de la región para el mismo período (14.8 por ciento). El aumento de las exportaciones nicaragüenses se debió sobre todo a las mayores ventas realizadas fuera del área, puesto que sólo el 17.5 por ciento corresponde al intercambio con el Mercado Común Centroamericano.

^{13/} El saldo negativo en cuenta corriente pasó de 22.0 millones de pesos centroamericanos en 1965 a 61.2 millones en 1967.

^{14/} A fines de 1967 se negoció con el Fondo Monetario Internacional un acuerdo de crédito contingente por 19 millones de dólares.

Nicaragua aumentó por consiguiente un 5 por ciento su participación dentro del comercio regional de exportación y apenas un 1 por ciento dentro del intercambio centroamericano.

En lo que respecta a las importaciones la situación es diferente. Entre 1960 y 1967 las compras de Nicaragua al resto del mundo crecieron a un ritmo que duplica casi el registrado por Centroamérica. La tasa de crecimiento de Nicaragua fue por lo que respecta a las importaciones intrarregionales, más de dos veces y media superior a la de Centroamérica. Así, mientras las importaciones nicaragüenses representaban en 1960 el 14 y el 8 por ciento respectivamente de las compras centroamericanas al resto del mundo y del comercio intrarregional, en 1967 esa misma proporción fue del 19 y del 20 por ciento.

En consecuencia, los saldos comerciales de Nicaragua con el resto de Centroamérica presentaron un signo negativo persistente y de magnitud creciente año tras año. El déficit comercial de Nicaragua con la región, que en 1960 suponía un 10 por ciento de las exportaciones intrazonales, fue ascendiendo hasta llegar a ser, en 1967, de un 32 por ciento para dichas exportaciones.

En líneas generales se comprenden bien los elementos determinantes de ese desequilibrio comercial. Frente a un incremento sostenido del coeficiente global de importaciones,^{15/} la incorporación de Nicaragua al Mercado Común Centroamericano provocó una desviación de las importaciones a favor del área, que constituyó un factor preponderante en los resultados negativos de su intercambio con la misma. A la vez, si las exportaciones de Nicaragua al Mercado Común crecieron apreciablemente, como se indicó, lo hicieron en una medida mucho menor que sus compras al resto de Centroamérica y que sus ventas al resto del mundo.

Con esa base pueden identificarse claramente los rasgos fundamentales del desequilibrio comercial entre Nicaragua y los demás países centroamericanos. Consisten en el aumento persistente de los requerimientos globales de importaciones; en el traslado al ámbito centroamericano de una parte creciente de la demanda de importaciones al entrar en funcionamiento el

^{15/} La relación entre las importaciones totales y el producto bruto pasó del 27 por ciento en 1955 al 38 por ciento en 1966, relación que fue ligeramente inferior en 1967 (36.8 por ciento).

Mercado Común; en la orientación de las exportaciones principalmente hacia el resto del mundo; en el escaso crecimiento de las exportaciones al área comparado con el mayor incremento del comercio de los otros países en el seno del Mercado Común; y en la falta de una modificación en la estructura de la oferta, que hubiera podido influir en las características de su comercio con el resto de Centroamérica.

11) La composición del comercio con Centroamérica.^{16/} La incorporación de Nicaragua al Mercado Común Centroamericano no dio lugar a modificaciones importantes en la composición de sus importaciones del área. La proporción que representan en ellas los productos manufacturados no experimentó variación significativa, como lo demuestra la participación de esta clase de bienes en las compras del país a la región, que fueron de 97.3 por ciento en 1955 y muy parecidas en los años recientes (93.1 por ciento en 1965 y 92.3 por ciento en 1967). Pero la política arancelaria regional y la formación de la zona de libre comercio, originaron en cambio una desviación parcial de las importaciones del resto del mundo hacia el Mercado Común. Así, las adquisiciones de productos industriales de la región misma incrementaron notablemente entre 1955 y 1965 su participación relativa en el total de las importaciones (del 2.2 al 14.0 por ciento). El efecto de esta desviación del comercio se acentuó en el rubro de las manufacturas, dentro del cual las compras a la región pasaron del 1.8 por ciento del total importado en 1955, al 13.2 por ciento diez años más tarde. En las importaciones agropecuarias las cifras correspondientes muestran acentuadas fluctuaciones, sin que en ellas se observe una tendencia clara, oscilaciones que obedecen, probablemente, a la influencia de los ciclos agrícolas y a los problemas de almacenamiento que influyen sobre la disponibilidad de productos agrícolas.

Examinando con mayor detalle las importaciones industriales, se advierte que el fenómeno de la desviación de las adquisiciones del resto del mundo hacia el Mercado Común es más señalada en el campo de las industrias tradicionales, puesto que el abastecimiento centroamericano dirigido a Nicaragua creció de un 4.7 por ciento en 1960 a un 31.8 por ciento en 1965.

^{16/} Salvo casos especiales, el examen se basa en cifras que abarcan hasta 1965, para utilizar información más pormenorizada. Sin embargo, se estima que la misma tendencia se ha mantenido, en lo general, en los años siguientes.

El comercio de esta clase de bienes es, por lo demás, el que acusa uno de los más altos ritmos de crecimiento anual a partir de la iniciación del Mercado Común, sin duda a consecuencia de la etapa por la que atraviesa en Centroamérica el proceso de industrialización y de sustitución de importaciones, y por las restricciones que el arancel común impone a la importación de artículos no esenciales.

La desviación del comercio producida por la integración no fue tan notable en cambio en el campo de las industrias no tradicionales, precisamente por la debilidad de la capacidad regional de oferta en estos renglones en la etapa de desarrollo industrial en la que el área se encuentra. Pese a ello, las importaciones de bienes de este tipo de industrias crecieron apreciablemente entre 1961 y 1965, año en el que llegaron a representar el 12.5 por ciento del total de las adquisiciones de manufacturas.

Al analizar el comportamiento de las exportaciones de Nicaragua al mercado centroamericano, por su parte, se advierte una modificación sustancial de su composición, y el predominio notable de las ventas de bienes del sector industrial en comparación con las de bienes del sector agropecuario, aunque las ventas de manufacturas, si bien en rápido crecimiento, sean inferiores a las logradas por otros países de la región. De las exportaciones manufactureras, los rubros de mayor importancia corresponden a los productos de la industria tradicional, química ligera y metálicos.

La producción agrícola ha reducido acentuadamente su significación dentro del total de las exportaciones nicaragüenses a la región (79.4 por ciento en 1960, 18.4 por ciento en 1965).

Entre las exportaciones manufactureras, las actividades tradicionales han perdido importancia y en cambio la han ido adquiriendo en forma notoria los renglones industriales no tradicionales que de representar en 1960 un 3 por ciento ascendieron en 1965 al 51.8 por ciento. En este grupo, a las industrias químicas, metálicas básicas, de productos metálicos y diversas actividades, se debe la mayor incidencia en el crecimiento experimentado. No está por demás señalar, empero, que la expansión de las industrias no tradicionales repercute también sobre la balanza de pagos a través de una mayor demanda de insumos importados, que por lo general, proceden de fuera del área centroamericana.

c) Consideraciones finales sobre el problema del desequilibrio externo

De todo lo expuesto se deduce la existencia de un estrangulamiento externo que debe atribuirse a las características estructurales de la economía nicaragüense.

Se ha afirmado ya que en el proceso de integración de Centroamérica se debe ver un elemento coadyuvante para la solución del problema de los desequilibrios externos que se manifiestan o se encuentran latentes en los países del área. Ello es así porque, como se ha dicho repetidamente, los problemas del desarrollo centroamericano "no cambian con la integración, sino que ésta constituye un medio para atacarlos y proporciona la base para ampliar y transformar la estructura de un grupo de sistemas productivos que tendrán que seguir desenvolviéndose dentro de una pauta de desarrollo hacia afuera, dado su tamaño reducido incluso en el conjunto".^{17/}

De aquí resultan las dos dimensiones en que deberá examinarse y resolverse el problema de que se trata. La primera se refiere al esfuerzo que de modo principal habrá de realizarse internamente, para establecer con firmeza las bases que se requieren para aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el mercado ampliado. La segunda, se relaciona con la acción coordinada de Nicaragua con los demás países centroamericanos --que habrá de complementar y reforzar el esfuerzo del país al nivel nacional-- para mejorar la posición en que se encuentra dentro de la integración económica regional

17/ Evaluación de la integración económica en Centroamérica, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 66.II.G.9), pág.

5. Análisis del sector agropecuario

En los capítulos anteriores se ha reiterado que la estructura productiva de Nicaragua es sobre todo la de una economía de exportación que se apoya en la producción y venta al exterior de un número limitado de productos agrícolas. El sector agrícola está caracterizado, por lo tanto, por dos tipos de organización de la producción. Por un lado, un segmento de la agricultura comercial que ha generado, en lo que corresponde a la oferta, los ingredientes determinantes del desarrollo de la economía en los últimos veinte años. Por el otro, una agricultura de subsistencia, con bajos niveles de productividad, que apenas ha mantenido un ritmo aceptable de crecimiento.

a) Principales características

El desarrollo de Nicaragua durante la primera mitad de la década de los años cincuenta se caracterizó, como se dijo, por la rápida expansión algodonera y por la del café en menor grado, factores que bastaron para que la agricultura de exportación creciera a un ritmo superior al 33 por ciento anual, casi el triple del experimentado por el conjunto de la región centroamericana. A medida que el algodón se convertía en la actividad principal, se fue produciendo una transformación profunda de la agricultura que exigía, a diferencia del cultivo del café y del de los otros productos tradicionales de exportación, un nivel técnico en la producción y transformación que había de repercutir en el resto de la economía.

Hasta 1954 los productos agrícolas para consumo interno acusaban tendencias similares aunque menos vigorosas que los cultivos de exportación debidas, en parte, a no haberse producido todavía en grandes proporciones el desplazamiento de los cultivos tradicionales de las tierras de alta calidad, por el del algodón. Influyó en ello asimismo un importante y sotenido aumento de los rendimientos de los artículos de más amplio consumo. Nicaragua alcanzó con ellos el más alto crecimiento regional en este tipo de agricultura.

Pero la gradual contracción del valor unitario de las exportaciones, iniciada en 1952, fue acompañada, en el caso del algodón, por la acentuada elevación de los costos de producción a que dio lugar la mecanización y

/el uso

el uso intensivo de insecticidas. A ello se sumaron condiciones de clima que afectaron seriamente las cosechas y provocaron la violenta contracción de la producción de 1956 (21 por ciento).

A diferencia de los demás países del área, la crisis externa produjo en Nicaragua una contracción de la actividad agropecuaria que dió por resultado disminuciones en la agricultura de exportación (4 por ciento anual entre 1955 y 1960) y en la de consumo interno (casi 1 por ciento anual) cuando regionalmente su crecimiento fue de 3.5 y 2.8 por ciento anual, respectivamente.

El deterioro de los precios de los productos de exportación continuó agravándose hasta 1960. Sus efectos sobre el valor de las exportaciones pudieron mitigarse en parte gracias al aumento de la producción de algodón, que hasta 1955 se logró con la incorporación de importantes extensiones de tierras. A partir de 1956, la elevación de la productividad por unidad de superficie fue en cambio decisiva para el comportamiento de la producción, y a ella contribuyó una política de crédito basada en niveles mínimos de rendimientos.

Los precios del algodón y de otros productos de exportación, con excepción del café, tuvieron una enérgica reacción en 1960. Unido ello a un comportamiento más favorable de los rendimientos unitarios del algodón^{18/} tuvo lugar una acelerada expansión de la producción destinada al mercado externo.^{19/}

La recuperación algodonera de Nicaragua se hizo posible gracias a nuevas fuentes de financiamiento interno que permitieron cuadruplicar el volumen de préstamos de que se disponía en el ciclo agrícola 1959/60.

La agricultura de consumo interno, en cambio, se mantuvo estancada a lo largo de la segunda mitad de la década de los cincuenta, sin que pueda afirmarse que los leves síntomas de recuperación que se aprecian últimamente sean preludio de cambios en su estructura ni en su evolución. La

^{18/} Los rendimientos por unidad de superficie se duplicaron en el quinquenio 1960-1965 con relación a los de diez años atrás, con lo cual pasaron del penúltimo al primer lugar de Centroamérica.

^{19/} Esta producción creció a una tasa anual acumulada de 22 por ciento entre 1960 y 1965.

situación debe atribuirse a una serie de factores que no permitieron impulsar el crecimiento de la producción de alimentos. La agricultura destinada al consumo interno no ha recibido la misma atención que los productos comerciales en general y los de exportación en particular. La reducción de sus rendimientos en el decenio 1955-65, en el caso del maíz (4 por ciento) y en el del frijol (10 por ciento), contrasta además con la tendencia observada en algunos de los países vecinos. En los últimos años, los instrumentos de promoción han comenzado a operar con mayor efectividad, en particular la política de sustentación de precios agrícolas, la asistencia técnica y el crédito supervisado, inducidos en parte por el interés en el comercio regional. Pero Nicaragua no cuenta todavía con ventajas claramente diferenciadas en cuanto a rendimientos, costos o niveles de producción, y por eso se han sucedido las ventas y las compras de productos agrícolas con el área centroamericana.

b) La posición del sector agropecuario de Nicaragua en el Mercado Común

Las escasas diferencias que presentan los recursos agrícolas de Nicaragua cuando se comparan con los del resto de Centroamérica explican la reducida importancia que los mercados regionales han tenido para su producción nacional. Con excepción del cultivo del arroz, que se emprendió en parte con el propósito de lograr excedentes para el mercado regional, para ninguno de los demás bienes agrícolas de uso interno se tuvo presente esa posibilidad. Esta situación podría deberse a que el país no parece contar en la etapa actual de producción con ventajas que signifiquen un incentivo adecuado para los agricultores, lo cual explicaría en parte el saldo negativo del comercio regional de dichos cultivos para Nicaragua.^{20/} No significa lo anterior que Nicaragua haya dejado de aprovechar la libre movilidad de la producción que el Mercado Común permite. Por el contrario, entre 1962 y 1966 se incrementaron dos y media veces las compras de productos agropecuarios de origen nicaragüense que hizo la región. Destacan entre ellos los aceites y las grasas, los alimentos para animales, las materias primas y los cereales que, en conjunto, supusieron un movimiento de 4.7 millones de pesos centroamericanos en 1966 frente a 1.0 millón en 1962.

^{20/} En 1967 las importaciones de arroz, maíz y sorgo representaron 23, 7 y 6 por ciento de la producción interna, respectivamente.

Nicaragua podría mejorar todavía su posición dentro del Mercado Común, en lo que atañe al sector agropecuario. Pero para ello se requeriría, sin embargo, canalizar recursos hacia el desarrollo de la agricultura de consumo interno en una medida mucho mayor de lo que se ha hecho hasta el presente. El financiamiento bancario destinado a esos cultivos sólo alcanza niveles importantes en el caso del arroz, para cuyo cultivo se habilitó en 1967 el 46 por ciento del total de la superficie que se le dedica, en comparación con proporciones muy inferiores para los demás casos (13, 6 y 7 por ciento, para el maíz, el frijol y el sorgo, respectivamente).

También existen evidencias de que la demanda regional tenderá a exceder a la oferta centroamericana en los próximos años, por lo que será preciso recurrir a importaciones de fuera del área si no se consigue elevar rápidamente la producción. Se estima que el déficit regional en el abastecimiento de maíz se duplicará en 1969 (casi 40 000 toneladas) con respecto a 1967, siete veces en el caso del frijol (22 000 toneladas) y será 50 por ciento mayor en el caso del sorgo (66 000 toneladas).^{21/} Estas cifras indican muy claramente que la agricultura nicaragüense cuenta con importantes estímulos para expandirse y para contribuir a cubrir ese déficit, del que corresponde a ese país parte considerable.

La vigencia del Protocolo de Limón --destinado a controlar las importaciones de granos de fuera de la región-- ofrece por añadidura a Nicaragua interesantes posibilidades de aumentar su comercio de exportación a los otros países de la zona. En dicho protocolo se prevé la necesidad de coordinar regionalmente las políticas de producción, comercialización y estabilización de precios, el transporte de los granos a los lugares de consumo y la eliminación de las importaciones de fuera del área.

Lograr avances significativos en estos aspectos implica, en todo caso, llevar a cabo una política de fomento que mejore sensiblemente las condiciones de la oferta y transforme gradualmente la estructura actual de la producción, pero sin dislocarla.

Los cultivos de consumo interno, que son los de mayor interés para el intercambio regional, están recibiendo además medidas de fomento que consisten en la fijación de mejores precios de garantía al productor, en

21/ Banco Nacional de Nicaragua: La situación de los granos básicos en Centroamérica.

la apertura de nuevas líneas de crédito para granos y ganadería y en el establecimiento de centros cantonales en los que habrán de localizarse los servicios de comercialización, crédito y extensión junto a las instalaciones de almacenamiento. Las líneas de crédito establecidas por el Banco Nacional de Nicaragua han permitido adquirir interesantes experiencias que podrían servir para estructurar programas de más amplio alcance.

El programa arrocero es el intento más importante que ha hecho Nicaragua para aprovechar el Mercado Común. Se pretende incorporar en los próximos años alrededor de 16 000 hectáreas de tierras regadas que proporcionarán un rendimiento promedio de 1 400 kilogramos por hectárea. Con esa producción se podrían suprimir las importaciones y se dispondría de excedentes para el mercado centroamericano. Es probable que se tropiece con ciertas limitaciones para una adecuada comercialización, debidas a los problemas de falta de coordinación en la política regional de precios de sustentación. Ello no ha de impedir, sin embargo, que Nicaragua vaya recuperando su posición de exportador neto de arroz y se encuentre en condiciones de abastecer una parte importante de la demanda regional. No cabe duda de que la producción de arroz y de otros granos tiene que caracterizarse por la capacidad para competir en condiciones de precios que se vayan reduciendo, para que puedan incorporarse mayores volúmenes y variedades de productos agropecuarios a los procesos de la industria de transformación.

Por otra parte deberán continuarse e intensificarse los programas de fomento ganadero. Los mercados mundiales de carne congelada y de ganado en pie se hallan en expansión, y ello abre oportunidades al comercio de Nicaragua, que cuenta con las condiciones apropiadas para el desarrollo de la ganadería de carne. En Nicaragua se dispone de una experiencia de indudable importancia en los programas ganaderos que está contribuyendo a diseñar otras de mayores alcances. La dimensión de estas actividades no guarda relación, sin embargo, con la necesidad de lograr un aumento sustancial de la masa ganadera, aspecto del que dependen las posibilidades de aumentar sustancialmente las exportaciones de ganado y de carne, y de hacer frente a la creciente demanda interna de estos productos. Para eso no solamente se necesita disponer de líneas de crédito apropiadas para la expansión del ganado y de los pastos, sino de programas paralelos de asistencia técnica destinados a la promoción de empresarios y al mejoramiento de los planteles ganaderos existentes.

El campo es todavía amplio en Centroamérica en materia de sustitución de importaciones de productos agropecuarios de fáciles procesos de industrialización, y Nicaragua debe aprovechar esta situación. Existen posibilidades evidentes tanto en materias primas, como en tortas de semillas oleaginosas, alimentos concentrados para animales, sebo de res, cuero y manufacturas de cuero, madera, caucho y fibras vegetales. Las importaciones regionales de estos productos durante 1966 superaron los 15 millones de pesos centroamericanos.

En cuanto a los alimentos, las posibilidades de producción para el Mercado Común son asimismo atractivas en una variedad de artículos.

Sólo las importaciones regionales de granos y de productos lácteos llegaron a 7 y a 10 millones de dólares en 1966. Nicaragua ha emprendido ya un programa lechero destinado a la producción de leche deshidratada y dispone de los mecanismos de protección del Mercado Común. Tendrá que mejorar indudablemente con ello su posición relativa, y podrá disponer todavía de más oportunidades recurriendo a las industrias de transformación de los productos agrícolas.

6. Evolución y perspectivas del sector industrial

Aunque en los últimos quince años el sector industrial nicaraguense ha experimentado un crecimiento,^{22/} que se cuenta entre los más altos de Centroamérica,^{23/} las condiciones del sector manufacturero han sido en términos generales menos favorables que las de otros países de la región en lo que respecta a tamaño, grado de diversificación, eficiencia, costos y otros factores. Esta situación se puso de manifiesto cuando entró en funcionamiento la zona de libre comercio, y está ligada a las características generales del desarrollo económico del país.

Debe tenerse presente en primer lugar que Nicaragua inició el proceso de su industrialización después que otros países del área, como consecuencia de su mercado relativamente más estrecho, de su infraestructura menos desarrollada y de la creación y consolidación del sector exportador más tardía. Por otra parte, la alta redituabilidad comparativa de las actividades vinculadas con el comercio exterior y los alcances limitados de las políticas nacionales de fomento y crédito industrial, en cierto modo discriminaron a la producción manufacturera. Estas condiciones explican que los excedentes generados en la agricultura comercial se canalizaran principalmente hacia la reinversión.

Cabe agregar que mientras en los otros países centroamericanos el desequilibrio crónico de la balanza de pagos había propiciado, en mayor o menor medida, una aceleración del proceso de industrialización --por la vía de la sustitución de importaciones--, en Nicaragua el sector exportador gozaba todavía de condiciones relativamente favorables desde que se inició la posguerra, sus desequilibrios en la balanza de pagos fueron menos agudos, y se les hizo frente principalmente con medidas generales de carácter restrictivo que no pudieron traducirse en un estímulo permanente de la industrialización.

^{22/} El ritmo de crecimiento de Nicaragua fue de 7.3 por ciento durante la década de los años 50, y de 8.1 en el período 1960-1966. La participación de la industria en la formación del producto interno bruto fue del 11.3 por ciento en 1950 y del 13.5 por ciento en 1966.

La evolución de la estructura industrial se ha mantenido dentro de sus líneas tradicionales, no alterándose sustancialmente la composición por ramas, y buena parte de la producción manufacturera se obtiene en establecimientos artesanales. Es interesante observar, sin embargo, que en la década de los años 50 el ritmo expansivo del sector agropecuario, particularmente el del algodón, opera como uno de los principales impulsos ajenos al sector manufacturero que influye sin embargo sobre sus características específicas.^{23/} Paralelamente, la producción de azúcar destinada a la exportación permitió mejorar y adaptar los antiguos ingenios azucareros y el comienzo de una explotación ganadera de exportación fue la causa de la instalación de mataderos y plantas empacadoras de carne.

a) El desarrollo industrial y el proceso de integración

Con la iniciación del proceso de integración económica se modifican las condiciones para el desarrollo industrial al ampliarse las dimensiones del espacio económico para las manufacturas elaboradas en el área. Se abría así la posibilidad de que el proceso de la sustitución de importaciones se desarrollara en condiciones técnicoeconómicas de mayor eficiencia. Esa posibilidad no fue suficiente sin embargo para que se produjera en Nicaragua un tipo de desarrollo manufacturero que modificara la composición del producto industrial.^{24/}

Si se analiza la producción manufacturera desde el punto de vista de la composición por clase de bienes conforme a su destino, se comprueba la marcada tendencia de la industria nicaragüense a concentrarse en la producción de bienes de consumo (más del 80 por ciento). De éstos, alrededor del 90 por ciento corresponde a bienes de consumo no duraderos, los bienes intermedios no alcanzan al 20 por ciento del total, y los de capital no llegan al 1 por ciento.

^{23/} Las plantas productoras de aceites y grasas comestibles, preparación de fertilizantes y pesticidas, fábricas de hilados y tejedurías, harinas de semillas y tortas, y otras actividades conexas, fueron estructurándose como derivados de la producción algodonera.

^{24/} En la actualidad persiste el predominio de las ramas tradicionales --alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario-- que representaban todavía en 1966 más del 70 por ciento del producto industrial.

No se ha producido, evidentemente, una diversificación manufacturera suficiente. El sector industrial depende en gran medida del abastecimiento externo de materias primas y bienes semielaborados; el grado de interdependencia intrasectorial es relativamente bajo. Todo ello ha conducido a que el sector industrial nicaraguense no funcione con la eficiencia necesaria como mecanismo de difusión de los impulsos dinámicos que genera el sector externo.

Como se ha señalado anteriormente, la disparidad de la base productiva industrial de los distintos países al formarse el Mercado Común, y el menor desarrollo industrial de Nicaragua, dio lugar a un desequilibrio en el intercambio de productos manufacturados. En 1967, ese desequilibrio se tradujo para Nicaragua en un déficit aproximado de 16.0 millones de pesos centroamericanos.^{25/}

El hecho de que, después de transcurrir varios años de funcionamiento del Mercado Común, Nicaragua continúe presentando dichas características en su comercio con el área confirma una vez más que el desequilibrio comercial, además de haberse debido a la estructura económica anterior a la integración, tiene que atribuirse también a no haberse introducido modificaciones en esa estructura después. A este último respecto, quizá deba señalarse que la posición de equilibrio o desequilibrio de un país en el Mercado Común no depende exclusivamente de la posición que ocupe en el comercio de manufacturas dentro de la región.^{26/}

Teniendo las mismas posibilidades que sus demás asociados del Mercado Común, Nicaragua no puso en ejecución una política industrial que permitiera mejorar su posición frente a las consecuencias previsibles que habría de generar la integración, al abrir la competencia en un amplio sector de la actividad industrial. Con la prioridad asignada a la agricultura, y por consiguiente con una preponderancia en la orientación de la inversión hacia ese sector, se hizo difícil la ampliación de la débil base industrial existente en el país con anterioridad al mercado común.

^{25/} Se han estimado en 12.8 millones de pesos centroamericanos las exportaciones al Mercado Común y en 28.9 millones el total de importaciones.

^{26/} Véase de nuevo Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica, op. cit., pág.

La actitud principal que se tomó en Nicaragua sobre una política industrial con miras al Mercado Común, se orientó hacia la promoción de nuevos proyectos de industrias básicas caracterizadas por una alta densidad de capital, tecnología compleja, largos períodos de gestación y menor rentabilidad en el corto plazo.^{27/}

Las ramas tradicionales, que atendían con preferencia al mercado interno, continuaron desenvolviéndose con arreglo a los patrones anteriores, en unidades de bajos volúmenes de producción y con altos costos operativos. Esta situación impidió a Nicaragua aprovechar mejor las ventajas que ofrecían los primeros años de funcionamiento del Mercado Común en el campo industrial, y dio lugar a que se operara una desviación marcada del comercio con terceros países en favor de los centroamericanos, ampliándose con ello la brecha comercial que ya existía en la región.

Si bien se ha puesto énfasis en el desarrollo de la pequeña industria y en el establecimiento de algunas plantas de tamaño regional, parece que no se han alentado en cambio lo suficiente las industrias de tamaño medio, ni la especialización en líneas cuya producción podría colocarse fácilmente en el mercado regional. Dicho enfoque ha restringido el aprovechamiento inmediato de la demanda regional, en unos casos, por coincidir con producciones bien establecidas en otros centros industriales centroamericanos y, otras veces, por los largos períodos de maduración que exigen los proyectos y los prolongados trámites que supone el establecimiento de plantas de carácter regional.

b) Las perspectivas del comercio de manufacturas con Centroamérica

Frente a la situación descrita faltaría saber cuáles serían las tendencias probables que caracterizarían la situación comercial del país con respecto al resto de la región, en cuanto se refiere al intercambio de bienes de origen industrial. La perspectiva de un incremento de las exportaciones manufactureras de Nicaragua al Mercado Común, además de basarse

^{27/} Proporcionan un ejemplo de esta política los proyectos de soda cáustica, cloro y toxafeno, que se aprobaron como industrias de integración en enero de 1963. La planta comenzó sus operaciones de prueba a fines de 1967, es decir, a los cinco años de aquella decisión.

en la expansión de la industria establecida, se podría derivar del énfasis que se ha puesto recientemente en la industrialización, principalmente a través del INFONAC y de la Corporación Nicaragüense de Inversiones, y apoyarse en la asistencia financiera del BCIE.

Una estimación aproximada de los órdenes de magnitud probables en que podría reducirse el déficit del intercambio manufacturero actual podría obtenerse tomando en cuenta tanto la posible contribución de las industrias tradicionales existentes como la de los nuevos proyectos que se están poniendo en operación. Un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, la expansión de las plantas existentes, la modernización de los métodos de comercialización y el mejoramiento de los niveles de productividad de industrias tradicionales como la textil, la de aceites, la de cerámica, y algunas otras, tendrán que favorecer, en efecto, a corto plazo, una mayor intervención de Nicaragua en el intercambio regional, y que disminuir, por consiguiente, en proporción similar, el déficit de su comercio en el mercado común.

El aprovechamiento de esta posibilidad dependería, en todo caso, del esfuerzo que en el orden interno se hiciese en esa dirección.^{28/} Debe reiterarse que si en el campo de las industrias tradicionales y en el que corresponde a los proyectos destinados a la elaboración de productos de interés regional, establecidos o en proceso de instalación, se encuentran los rubros que podrían contribuir al mejoramiento de la posición comercial del país, habría que proporcionarles la orientación, la asistencia y el apoyo que se estimaran adecuados al nivel nacional. Paralelamente, sería fundamental trazar las directrices de una política de más largo alcance que tendiera a dar mayor profundidad a la actual estructura productiva, e impulsara cierta especialización e integración en el sector industrial.

Dentro de los lineamientos del problema industrial de Nicaragua, y teniendo en cuenta las necesidades regionales, debe también pensarse en las oportunidades aprovechables para dicho país que existen en el campo de las

^{28/} La información disponible no permite apreciar con exactitud las dificultades con que tropiezan las industrias actualmente en funcionamiento en lo que se refiere a capacidad ociosa, limitaciones financieras, problemas técnicos, y de dirección y de comercialización, porque no cabe hacer aquí recomendaciones concretas sobre las medidas que convendría poner en práctica para corregir esas deficiencias. Puede apuntarse, sin embargo, que la industria textil y la de elaboración de aceites vegetales requieren especial atención.

industrias de integración. Un grupo de proyectos industriales que encuadrarse en las normas que regulan este tipo de industrias, llevaría aparejada la posibilidad de generar nuevas exportaciones de significación.^{29/}

Tampoco deben olvidarse los proyectos que tiene en estudio el ICAITI: la fabricación de amoníaco, urea y polietileno integrada a una refinería de petróleo o independiente de ella, la elaboración de cloruro de polivinilo a partir de la etapa primaria, la producción de filamento de nylon y dacrón.

c) El esfuerzo interno necesario para el desarrollo industrial

Nicaragua se encuentra en una etapa de desarrollo en la que corresponde al sector manufacturero desempeñar un papel dinámico en la economía del país. El impulso para lograrlo debería contemplar simultáneamente la ampliación del mercado interno y el aprovechamiento de las oportunidades que proporciona principalmente el Mercado Común, y también otros países o regiones.

La política de sustitución de importaciones y de expansión de las exportaciones cuenta, en el caso de Nicaragua, con las oportunidades que ofrece la integración, punto de referencia que no puede perder de vista ese país al iniciar cualquier acción encaminada a robustecer su industria de transformación. Ello se relaciona directamente con las posibilidades de mejorar la participación de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano que encierran diversos proyectos industriales.

Entre los lineamientos generales que podría seguir la política industrial debe hacerse una primera distinción entre el contenido y los propósitos de corto y mediano plazo, y los de más largo alcance.

Existen, como se ha dicho, posibilidades concretas de aprovechar mejor la capacidad industrial instalada en Nicaragua y de reforzar, por ese camino, la posición comercial del país. En este aspecto los problemas

^{29/} Estas consideraciones podrían referirse a los proyectos de cloruro de vinilo y polivinilo, polietileno y resinas de PVC, a la expansión y diversificación del complejo electroquímico Elpesa-Hercasa, filamento y fibra de viscosa de rayón, etc.

a resolver serían fundamentalmente de tipo operativo y de organización. Se trataría de lograr mayor eficiencia mediante el uso más económico de los diversos factores productivos, de poner especial atención al planeamiento y al control de la producción, de vigilar los costos, mejorar los mecanismos y los canales de comercialización, de capacitar al personal, de lograr el máximo aprovechamiento de los materiales, etc. Es probable que una asistencia técnica especializada en los problemas particulares que deban encararse resultaría de utilidad en este sentido. Pero lo más importante es investigar nuevos campos de actividad industrial no tradicionales como son las industrias de tamaño medio, acelerar la realización y expansión de proyectos capaces de impulsar las actividades económicas, y fortalecer la capacidad para la preparación y evaluación de proyectos específicos. Los estudios de factibilidad, la elaboración de los proyectos, las gestiones de financiamiento y la implementación misma de estas iniciativas, deberán conjugar en forma coordinada la labor del sector público con la del sector privado.

Además, formando parte de un programa de acción a corto plazo en el campo industrial, se precisará definir y evaluar las posibilidades de desarrollo de algunas actividades de ensamble, siempre con el propósito de lograr una mayor integración industrial. En este sentido tendrá que estudiarse alguna actividad dirigida a la fabricación de partes o conjuntos mecánicos, eléctricos y electrónicos en un futuro próximo; y en esta etapa de consolidación del sector industrial se precisaría avanzar más todavía en el grado de procesamiento de la producción primaria, donde existen posibilidades inmediatas de intercambio en Centroamérica.

