

### III. Proceso Inversionista en los Años 80's

---

Durante la década de los '80 existía una débil capacidad en los aspectos de programación de inversiones, ausencia de medidas o políticas que aseguraran la ejecución de planes de mediano plazo, ausencia de una cartera de proyectos, baja capacidad de ejecución, inexistencia del aparato institucional para organizar el proceso inversionista, así como la carencia de capital que permitiera iniciar un proceso de inversiones que respondiera a los intereses nacionales.

La política de inversiones se planteó la búsqueda de la transformación industrial de los recursos naturales, teniendo como base al sector agropecuario y extendiéndose a los recursos forestales, pesca y minería. Adicionalmente priorizaba la solución de los problemas sociales más apremiantes heredados del somocismo y las reivindicaciones fundamentales, establecidas en los programas sectoriales. A comienzos de los años 80's, para sustentar lo anterior, se elaboraron estrategias sectoriales de mediano y largo plazo, y desde el punto de vista organizativo se establecieron instancias de coordinación, que a lo largo de la década experimentó ajustes y revisiones.

A inicios de 1980 se constituyó la Comisión Técnica de Inversiones, coordinada por el Ministerio de Planificación, cuya actividad central era la de coordinar y orientar las acciones sobre inversión de las áreas y sectores de la economía nacional, por medio de la planificación como herramienta. Se creó el Fondo Nicaraguense de Inversiones (FNI) y la Dirección de Seguimiento y Control de Proyectos del Ministerio de Finanzas, como instancias de financiamiento, seguimiento y control en la ejecución de las inversiones.

La década de 1980, se caracterizó por un amplio proceso de inversión. En efecto, entre 1980-1988 la inversión anual promedio fue del 22% del PIB. La composición varió significativamente con respecto al período previo. Un 70% de las inversiones realizadas en el período correspondían al Estado, el 30% restante correspondió a la actividad privada, con un importante peso del sector agropecuario. Tabla 17.

El proceso de acumulación realizado en esos años descansó en el financiamiento interno, particularmente en la segunda parte de la década.

Durante la década pasada, más del 60% de los fondos destinados a inversiones correspondían a créditos del Sistema Financiero y del Presupuesto de la República, una tercera parte del financiamiento provino de fuentes externas y apenas un 5% de las inversiones eran financiadas con recursos propios de las unidades ejecutoras. Cabe señalar que las fuentes multilaterales, que en los años 70's cubrían un alto porcentaje de las inversiones del país, se redujeron en los primeros años y a partir de 1984 desaparecieron. Esto hizo que las fuentes bilaterales asumieran un rol predominante en el financiamiento de las inversiones, el cual normalmente sólo cubría la importación directa de la maquinaria y equipo.

El proceso inversionista durante el período 1980-1990, se vio influido por la situación macroeconómica del país, de esta manera se pueden observar 3 períodos bien definidos:

#### 1. Fase de Transformación (1979-1983)

El Estado se constituyó en el eje de la acumulación, planteándose para la etapa:

- garantizar la reactivación de la capacidad deteriorada por la descapitalización y la destrucción de la guerra de liberación,

- ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios priorizando la agroexportación y la producción de bienes básicos,
- fortalecer y desarrollar la base productiva, ampliando la infraestructura económica en sectores críticos como el energético y las del sector social que permitieran ampliar la cobertura de los servicios sociales:

El nivel de inversión promedio anual del período fue de 535 millones de dólares de 1982, de los cuales el 70% correspondió a inversión estatal. (Tabla 17.A)

La política inversionista a fines de 1982 se vio alterada por factores exógenos (recrudescimiento de la guerra), lo que obligó al desvío de recursos hacia la defensa y por tanto al replanteamiento de prioridades en la inversión en los otros sectores. A ello se agregó la falta de recursos externos, principalmente el recorte y luego suspensión de los préstamos de los organismos multilaterales.

## 2. Fase de Revisión (1984-1987)

La falta de armonía intersectorial en la realización de las inversiones y dada la inexistencia de disciplina inversionista por parte de las unidades ejecutoras durante el período anterior, fueron los factores que explicaron una sobrejecución de inversiones en relación a la capacidad real de la economía. Esta situación provocó una gran competencia por los escasos recursos disponibles. Ante ello, el Gobierno decidió realizar una revisión de prioridades en el proceso de acumulación.

Un mayor seguimiento a las inversiones realizado en este período, permitió disponer de un diagnóstico más claro sobre la situación de las inversiones. Entre sus principales elementos resaltaban:

- proyectos cuya efectividad económica y compatibilidad intersectorial no se medía,
- diversidad de objetivos inversionistas provocaba dispersión de esfuerzos,
- las inversiones se dedicaron a crear nuevas capacidades de producción con largos períodos de maduración y de grandes demandas de recursos financieros impidiendo priorizar la reposición y rehabilitación del aparato productivo y de infraestructura existentes.

A la luz de estos elementos, a partir de 1984 el proceso de inversiones trató de jerarquizar las prioridades, destacando:

- maximizar la generación neta de divisas en el corto plazo, dando prioridad al sector agropecuario en manos principalmente del sector privado y cooperado,
- incrementar la producción de bienes de consumo básico y bienes intermedios para la producción de productos priorizados,
- garantizar el mantenimiento de la capacidad instalada de servicios de salud, educación, transporte, electricidad y agua potable,

- garantizar la infraestructura esencial de los proyectos priorizados y asegurar la ejecución de nuevos proyectos energéticos para satisfacer los pronósticos de crecimiento de demanda mínima.

En este período el promedio de inversión anual fue de 565 millones de dólares de 1982, manteniendo el sector estatal su participación del 70%. La composición sectorial de las inversiones experimentó variaciones, el 60% correspondió al sector productivo, el 28% infraestructura económica y 13% sector social. En este último, los sectores de vivienda, educación, salud y agua potable fueron los priorizados. A pesar de las dificultades financieras, que caracterizaron este período, los niveles de inversión no se redujeron, creando mayor presión sobre los balances financieros.

Al finalizar esta segunda etapa, se observaba que la ejecución de las inversiones no estaba en correspondencia con las principales prioridades definidas. Las inversiones de reposición en 1986 apenas eran el 22%, elevándose al 32% en 1987.

### 3. Fase de ajuste (1988-1990)

Los principios que regirían el proceso inversionista en este período no diferían significativamente de los de la etapa previa, siendo el objetivo principal el de reposición y consolidación de las capacidades instaladas y el desarrollo de inversiones de corta maduración.

Sin embargo, el uso de nuevos instrumentos de política económica a partir del programa de ajuste y estabilización de 1988, impusieron al proceso de inversiones límites cuantitativos como resultado de los balances macroeconómicos. Esto significaba que el proceso de acumulación debía ajustarse a los recursos internos y externos disponibles, en base a las capacidades constructivas y una administración más estricta de las inversiones comenzando a tomar en cuenta el elemento de eficiencia económica de los proyectos a nivel global y a nivel micro, enfoque que hasta ese momento estaba ausente.

A partir de 1988 el monto de los recursos para inversiones comenzaron a descender de manera importante. El promedio anual de inversión pasó a 337 millones de dólares de 1982, con una participación del 14% con relación al PIB. En 1989 el 60% del monto de inversiones fijas correspondieron a proyectos de reposición de capacidades instaladas. Por otra parte, a partir de ese año también se observó un cambio en la composición de la inversión pública y privada, lo que se explica en que el criterio de reposición y rehabilitación estaba más asociado al sector productivo agrícola principalmente, donde el peso del sector privado seguía siendo mayoritario.

#### IV. El Sistema Nacional de Inversión Actual

---

A partir de 1990 con la nueva administración, el proceso de inversiones sufrió un cierto estancamiento, durante los años 1990 - 1992 el monto anual promedio de inversiones se ubicó en 302 millones de dólares de 1982, con una participación del 13% sobre el PIB.

De acuerdo a la información recabada en las diferentes instituciones globalistas que actualmente dan seguimiento al plan de inversiones públicas, se concluye que durante los años 1990 a 1992 el proceso inversionista estuvo determinado fundamentalmente por los proyectos en ejecución de años anteriores (arrastre) y por la disponibilidad de recursos externos, ya que el programa de estabilización impone rigideces a la política crediticia en su conjunto. En esa medida, durante estos años el peso más fuerte de la participación en el total lo llevaron los sectores incorporados en la clasificación de infraestructura económica (INE, TELCOR, INAA, ENABUS, MCT).

El monto promedio anual de inversión total durante el período 1990-1992 se redujo a 302 millones de dólares de 1982, registrando la inversión privada el mayor peso con 58%. Dentro de esta última, los gastos destinados a equipos y maquinaria representaron el 88%.

No se dispone de información sobre la estructura sectorial de las inversiones públicas realizadas para todo el período. De acuerdo a la evaluación de 1992 realizada por el MEDE, la ejecución de las inversiones públicas que totalizaron C\$ 785.3 millones (US\$ 157 millones) para ese año, significaron una ejecución sobre lo programado del 73%. El financiamiento de las inversiones tuvo la siguiente estructura: 44% recursos externos, 43% con fondos del Gobierno Central y 13% recursos propios de las unidades ejecutoras. El 67% del monto total de inversiones fue orientado al sector de infraestructura económica, 17% al sector social, 14% al sector productivo y 2% restante en otros sectores, principalmente inversiones en instituciones públicas. Un 10% del total de las inversiones correspondieron a los recursos orientados a los sectores de Salud y Ambiente.

La subejecución del programa de inversiones públicas de 1992 se relacionan a la limitada capacidad de gestión del Gobierno y la absorción del financiamiento externo. Uno de los elementos que causó retrasos importantes en la ejecución de los proyectos fue la entrada en vigencia de la Ley de Contrataciones Administrativas del Gobierno Central. Esta contempla la obligatoriedad del sistema de licitaciones públicas que en algunos períodos lleva hasta 6 meses. Un número importante de proyectos no calificaron por carecer del estudio necesario que soportara la licitación. Aunque la cartera de proyectos previstos para 1992 dio prioridad a aquellos de construcción y transporte con amplio impacto en la generación de empleo y valor agregado, fueron los más afectados por la subejecución del programa, mientras los proyectos con menor incidencia económica fueron los que registraron un cumplimiento de los programado más satisfactorio.

Las dificultades que presentó la aplicación de la Ley de Contrataciones está superada, de tal manera el programa de inversiones de 1993 programado en C\$ 1.208.6 millones (US\$ 200 millones) podría no tener retrasos o subejecuciones por esta causa.

Con relación al Programa de Inversiones Públicas para 1993 destacan los siguientes elementos:

1. El 71% de los recursos financieros provienen de fuentes externas, un 20% corresponde a financiamiento vía el Presupuesto General de la República y un 12% serán cubiertos con recursos propios de las unidades ejecutoras.

2. El 59% del total de las inversiones públicas serán orientadas a la infraestructura económica, el 22% al sector productivo, el 18% a infraestructura social y un 2% para otros.
3. Los fondos previstos para agua y protección ambiental ascienden para 1993 a C\$ 172.8 millones (US\$ 28.3 millones) representando el 14% del monto de inversiones programado para el año.

### **La Institucionalidad del Proceso de Inversiones Públicas**

En los dos primeros años del actual Gobierno de Nicaragua, no existieron instancias de coordinación del programa de inversiones. Los sistemas de información existentes hasta inicios de 1990 en la Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP), fueron descontinuados en el MEDE (instancia centralizadora y coordinadora de las inversiones públicas) y el Comité Técnico de Inversiones tampoco sesionó durante ese período.

El Acuerdo del Gabinete Económico<sup>4</sup> del 10 de diciembre de 1992, dentro de sus considerandos establece "que es necesario regular el proceso de la Inversión Pública en sus etapas de formulación, aprobación, seguimiento de la ejecución y evaluación; así como determinar las funciones de las instituciones que intervienen en dicho proceso" y que "el Ministerio de Economía y Desarrollo, tiene bajo su responsabilidad la coordinación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, la formulación de la política inversionista y la elaboración del Programa de Inversión Pública enmarcados en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social de corto, mediano y largo plazo, así como su respectivo seguimiento y evaluación".

Por medio del Acuerdo del Gabinete Económico se crea el Comité Técnico de Inversiones y se norma los procedimientos interinstitucionales. Dentro de las instituciones globalistas que participan del Proceso de formulación, ejecución y seguimiento del Programa de Inversiones Pública, se encuentran:

Ministerio de la Presidencia, como órgano de coordinación del Gabinete Económico, tiene bajo su responsabilidad la elaboración e implementación de la Política de Inversión Pública y del Programa de Inversión Pública de mediano y corto plazo.

Ministerio de Economía y Desarrollo, quien es el responsable de determinar los lineamientos básicos de la política inversionista enmarcados en la estrategia de desarrollo económico y social de mediano y corto plazo, acorde con la política presupuestaria anual.

Ministerio de Finanzas, para coordinar y controlar las inversiones del Sector Público no Financiero (Gobierno Central y Empresas de Utilidad Pública, INE, INAA, TELCOR, etc.).

Ministerio de Cooperación Externa, siendo el responsable de la programación, gestión y seguimiento de los recursos externos bilaterales y multilaterales, participa en la definición del financiamiento que requiere la propuesta del Programa de Inversión Pública.

<sup>4</sup> Conformado por los responsables de las siguientes carteras: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Desarrollo, Ministerio de Cooperación Externa, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Central de Nicaragua.

Banco Central de Nicaragua, es la instancia responsable de verificar la consistencia del Programa de Inversión Pública con los requerimientos de la política monetaria, crediticia y cambiaria.

Instituciones sectoriales, son los responsables de elaborar las propuestas de políticas, estrategias y programas de inversión anual y multianuales, enmarcados en los objetivos globales de la política inversionista elaborada por el MEDE y aprobada por la Presidencia a través del Gabinete Económico.

Los procedimientos establecidos en dicho Acuerdo, y las vinculaciones intersectoriales del proceso inversionista actual, se presentan en el Anexo II.

Por considerar que el MEDE ejerce un rol central en el actual proceso de inversiones públicas, a continuación se presentan algunos comentarios sobre su accionar.

La Dirección General de Inversión Pública dependiente del MEDE fue creada en mayo de 1992. Como parte de sus atribuciones específicas se reactivó el Comité Técnico de Inversiones conformado por instituciones globalistas (MEDE, quien coordina, MCE, BCN y MIFIN). Es un grupo de trabajo a nivel técnico y es coordinada por la Dirección de Programación y Evaluación de Inversiones Públicas del MEDE. Se reúne una vez al mes y sus funciones son el de hacer la programación y el seguimiento al programa de inversiones públicas. Esta instancia no analiza lo correspondiente a la inversión privada o extranjera y por ahora tampoco existen mecanismos de coordinación entre las instancias encargadas del seguimiento a las acciones privadas en materia de inversiones que también dependen del MEDE.

Para disponer de algunos elementos cualitativos sobre el proceso inversionista en su conjunto, se hicieron consultas en la Dirección General de Economía del MEDE donde se informó que no existe información sobre las inversiones privadas a nivel global ni específico y que lo relativo a inversiones extranjeras tampoco estaba disponible.

En 1992 el MEDE encargó la realización de un diagnóstico sobre el proceso inversionista con el fin de identificar los principales problemas existentes tanto a nivel institucional como en el proceso de relaciones interinstitucionales.

Aunque no se pudo disponer de los resultados de esa asesoría, según los comentarios de los representantes de las diferentes instituciones públicas con quienes la consultora sostuvo entrevistas, se concluye que se han logrado identificar las áreas críticas del proceso, lo que está permitiendo tomar las medidas correctivas. En ese sentido el MEDE dentro de su política de reforzar las capacidades de formulación y evaluación de proyectos, ha definido 3 grandes áreas de trabajo con el apoyo de diferentes organismos financiadores.

GTZ es la instancia que llevó a cabo el diagnóstico del proceso de inversiones públicas y de los agentes involucrados en el mismo. Este organismo está apoyando al MEDE en la formulación de los mecanismos y procedimientos de coordinación para el proceso de inversiones. Asimismo está trabajando en el diseño de un nuevo sistema de información y capacitación al personal de instituciones globalistas que participan en el Comité Técnico de Inversiones.

BID tiene pendiente de aprobar una propuesta de proyecto que podría iniciarse en 1994 para definir criterios de priorización de proyectos de inversiones, guías metodológicas, fortalecimiento institucional en el MEDE y capacitación a los sectores.

PNUD, un programa de cooperación que iniciará a fines del presente año dirigido a fortalecer la capacidad institucional de los diferentes sectores en el ámbito de las inversiones.

Como se mencionó anteriormente, la característica del proceso inversionista durante los primeros 3 años del actual gobierno, es que éste estuvo guiado principalmente por la disponibilidad de recursos externos y por los proyectos iniciados con anterioridad. A partir de fines de 1992 el Gobierno ha determinado iniciar un proceso de programación perspectiva de 3 años para lo cual se elaboró el programa económico estratégico (1993-1995), el cual en lo relativo a inversiones no presenta más que algunos lineamientos sectoriales muy generales. El MEDE, específicamente la Dirección General de Inversiones Pública, ha comenzado a formular la política de inversiones para el período 1994-1996, para lo cual se están tomando en cuenta los programas perspectivas de los sectores que a la fecha lo tienen elaborado. Se pretende que el programa trianual de inversiones haga un mayor énfasis en los sectores productivos y social.