



Ajuste estructural y
progreso social

La experiencia centroamericana

Miguel Ángel Rodríguez, compilador



Serie: Económica

Ajuste estructural

y

progreso social

La experiencia centroamericana

Miguel Ángel Rodríguez
compilador

San José, Costa Rica, 1992



C. R.
332.153
A312a *Ajuste estructural y progreso social: la experiencia centroamericana.*
Comp. / Miguel Ángel Rodríguez Echeverría
-1 ed. San José, C. R.: Asociación Libro Libre, 1992
p. 278; 23 cm. — (Serie Económica).

ISBN 9977-89-026-9

1. Programas de ajuste estructural. 2. Economía-Centro América. I. Rodríguez Echeverría, Miguel Ángel. II. Título.

ISBN 9977-89-026-9

©Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) ©Para la presente edición, Asociación Libro Libre
Apartado 1154-1250
Escazú, Costa Rica

Impreso por: Litografía Lil. S.A.

Prólogo 9
Miguel Ángel Rodríguez

I Parte

Marco conceptual

Ajuste estructural y liberalización económica 13
Miguel Ángel Rodríguez

Resultados de los programas de ajuste estructural (PAE)..... 53
Anexo estadístico 73
José Antonio Lobo

II Parte

La experiencia centroamericana.

Ajuste estructural en Panamá: los años ochenta 77
Anexo estadístico 100
Guillermo O. Chapman

Costa Rica: Crisis y ajuste estructural en la década de los 80103
Anexo estadístico 123
Ronulfo Jiménez E.

Nicaragua: una década de política económica revolucionaria129
Anexo estadístico 161
Noel Ramírez y Ma. Joaquina Larraz

Ajuste estructural en Honduras 167
Anexo estadístico 187
Daniel Meza Palma

Ajuste estructural en El Salvador193
Anexo estadístico211
Rafael Rodríguez Loucel

El ajuste estructural en Guatemala.....223
Rómulo Caballeros y Gert Rosenthal

III Parte
Visión de conjunto

El proceso de ajuste estructural en Centro América.....251
Jorge Corrales Quesada

Reseña biográfica de los colaboradores.....276

En Centro América, la década de los años 80 se inicia con importantes acontecimientos políticos que ocupan la atención de la comunidad internacional, y termina con una revitalización del interés en torno a los problemas económicos y sociales del desarrollo. Sin embargo en esta última década, no sólo en los campos de la organización política, la seguridad, los ejércitos, los guerrilleros y la paz se produjeron cambios significativos en el Istmo Centroamericano. También se dieron importantes transformaciones en las realidades y las concepciones económicas y sociales. Este libro pretende analizar esas transformaciones.

La obra se originó en un ameno diálogo que compartí conjuntamente con Noel Ramírez y el Director de la Editorial centroamericana Asociación Libro Libre, Xavier Zavala, cuando revisábamos pruebas de obras en proceso de edición. Con el respaldo del Programa de INCAE de Investigación en Centro América, apoyado por AID-ROCAP, me di a la tarea de solicitar estas colaboraciones, destinadas a un público de cultura universitaria.

En la primera parte del libro se consideran los aspectos generales de la teoría de la liberalización económica y de los resultados de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial. En la segunda parte se incluyen ensayos sobre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. A cada autor se le indicó un conjunto de términos referenciales haciendo énfasis en la evolución de las políticas y condiciones microeconómicas de cada uno de los países. Finalmente, la obra concluye con un ensayo del Lic. Jorge Corrales sobre el conjunto del proceso de ajuste estructural en Centroamérica.

El trabajo se dirige a un público profesional con capacidad de análisis. Lo anterior facilita su utilización por parte de especialistas y estudiosos interesados en los temas abordados, pues el libro reúne información pormenorizada sobre la evolución económica reciente y sus perspectivas de desarrollo, así como importantes interpretaciones conceptuales.

Tanto la calidad profesional e intelectual como la trayectoria pública de quienes colaboran en la obra, permiten fundamentar una segura confianza en la claridad, profundidad y solvencia científica de los ensayos. Todos, han sido escritos con la intención de orientar el estudio y la comprensión de los ciudadanos centroamericanos, sobre temas de tanta actualidad y de decisiva importancia como los comprendidos bajo el título de *Ajuste estructural y progreso social: la experiencia centroamericana*.

Los años noventa, en Centro América, estarán marcados por la importancia de la eficiencia económica y la solidaridad social. Dados los avances alcanzados en la creación y consolidación de la democracia y la paz en la mayor parte de las sociedades del área, el libro se presenta con el propósito de evaluar la evolución económica de la década pasada y sus perspectivas de desarrollo en los próximos años. La productividad económico en libertad se constituirá, sin duda, en el acicate necesario para la consolidación definitiva y el enriquecimiento permanente de los sistemas democráticos en Centro América.

Miguel Ángel Rodríguez Echeverría San José, Julio 1991

I Parte

Marco conceptual

Miguel Ángel Rodríguez Echeverría

Ajuste estructural y liberalización económica

Producción y eficiencia

En los años veinte un economista inglés, Lionel Robbins señaló que la economía era el estudio de la acción humana, cuya pretensión fuese la satisfacción de necesidades múltiples y jerarquizables, con el uso de medios limitados y versátiles. Con esta concepción podemos eliminar algunos prejuicios que a menudo afloran respecto al ajuste estructural y a otros temas económicos, originados en la creencia de que la economía trata sobre la producción. Eso es falso. La producción interesa en el tanto sirva para permitir el consumo y satisfaga las necesidades humanas frente a las cuales se evalúa. De la misma manera las exportaciones sólo son importantes para el desarrollo de los pueblos porque les permiten importar bienes y servicios y así alcanzar mayor satisfacción en sus necesidades.

Caso similar ocurre frente al concepto de eficiencia. Para la política económica la eficiencia es un medio, no un fin. Por eficiencia entendemos

1 Robbins, Lionel. *An Essay on The Nature and Significance of Economic Science*. New York University. Press, 3a. Ed. 1984. New York. Traducción libre del autor como la de toda obra con título en inglés.

la producción de la mayor cantidad de bienes y servicios, con un conjunto dado de factores productivos. La eficiencia es importante en el tanto más bienes y servicios satisfagan una mayor cantidad de necesidades.

Una producción eficiente se mide, en consecuencia, tanto por la capacidad de satisfacer necesidades, como por la cantidad de factores productivos destinados a ella. Para poder evaluar el tamaño de la producción se hace necesario establecer su relación con las necesidades satisfechas.

El valor de la producción depende directamente de la importancia relativa de las necesidades satisfechas y de su magnitud. Asimismo, el costo de los factores productivos, conforme al concepto de costo de oportunidad, depende indirectamente de esas mismas circunstancias, pues nos obliga a evaluarlos con base en el valor de las producciones alternativas de bienes y servicios que dejamos de producir al elegir un uso específico determinado. Por ello, la tecnología como condicionante de las posibilidades productivas, la limitación en la dotación de factores, cada persona y la cultura que jerarquiza las necesidades, condicionan los valores relativos de las cosas.

Mediante el intercambio, esos valores se transforman en precios relativos que cumplen el doble papel *de resultados* de las acciones humanas, que sintetizan el conocimiento actual y permiten evaluar alternativas de acción; y de *señales* para elaborar los planes económicos individuales y para guiar la acción con plena utilización del conocimiento, hacia el descubrimiento de uno mayor.

El mercado es, así, un mecanismo espontáneo que surge de la interacción de los planes económicos individuales mediante el intercambio y el establecimiento de ese sistema de precios, y que permite la coordinación de los planes económicos individuales.

En el mercado de competencia, como realidad histórica y no como paradigma, las instituciones de la propiedad privada, de la libre contratación y de la libertad de asociación, permiten que la acción racional de unos cuantos y la imitación de esa acción racional por los más, conduzcan a alcanzar las siguientes ventajas que ningún otro sistema productivo ha alcanzado: "primero: se produce todo lo que alguien sepa producir y vender rentablemente a un precio al que los compradores lo preferirán a otras alternativas; segundo: todo lo que se produce, se produce por personas que lo puedan hacer al menos tan barato como lo podrían producir quienes no lo están produciendo y, tercero: todo se vende a precios no

mayores a los que lo podrían vender quienes lo podrían producir y no lo hacen.²

Estos tres logros se alcanzan en un mercado de competencia, porque como lo ha señalado el propio Hayek, la competencia es un proceso de descubrimiento. "La competencia no es simplemente el único método conocido para utilizar el conocimiento y las habilidades de otros, sino que es también el método por el cual todos hemos sido guiados a adquirir buena parte del conocimiento y las habilidades que tenemos. Esto no es entendido por aquellos que mantienen que el argumento en favor de la competencia, descansa en el supuesto de la conducta racional de quienes en ella intervienen. La conducta racional no es una premisa de la teoría económica aunque a menudo se presente así. La afirmación básica de la teoría es más bien que la competencia hace necesario que la gente actúe racionalmente, a fin de poder mantenerse en posición de competir. No se basa en el supuesto de que la mayoría de los participantes en el mercado son racionales, sino al contrario en el supuesto de que en general será mediante la competencia que unos pocos individuos, relativamente más racionales; harán necesario al resto imitarlos para triunfar. En una sociedad en la cual la conducta racional otorga ventajas a los individuos, los métodos racionales serán desarrollados progresivamente y se difundirán por la imitación".³

Orden y constitución económica

"Tanto si se trata de la economía en el antiguo Egipto, o en la Roma de Augusto, o en la Francia de la plena Edad Media, o en la Alemania actual, o en cualquier otro tiempo y lugar, todo plan económico emprendido por campesino, señor feudal, trabajador o cualquier otra persona, nace siempre en el marco de un orden económico y sólo tiene sentido dentro del marco de su orden correspondiente. El proceso económico, siempre y en todo lugar, se desarrolla dentro de un orden económico históricamente dado. Tales órdenes positivos podrán ser malos, pero sin un orden, es completamente imposible que tenga lugar lo económico".⁴

Los dos tipos opuestos del orden económico son el de la dirección central y el de mercado. En el primero un centro único de decisión define las necesidades y su jerarquía y asigna los recursos a su obtención. El propio plan económico coordina las acciones de diversas personas y el uso de los distintos recursos para alcanzar sus objetivos. En el orden

² Hayek, Friedrich. *Law, Legislation and Liberty*. The University of Chicago Press, Tomo 3, 1979, Chicago, pág. 74.

³ *Ibidem* pág. 75.

⁴ Euken, Walter. *Cuestiones Fundamentales de la Economía Política*. 2da. edición española, 1967, Madrid pág. 87 (cursiva en original).

propio plan económico coordina las acciones de diversas personas y el uso de los distintos recursos para alcanzar sus objetivos. En el orden económico del mercado existen múltiples planes individuales económicos y la coordinación de esos planes surge de y, hace surgir, el sistema de precios mediante el intercambio. Pero en este orden del mercado se pueden dar distintas configuraciones según se den distintos grados de participación de monopolios y oligopolios de oferta y de demanda, y según organice su expresión jurídica el estado en lo tocante a la producción, el consumo y la distribución.

"En la economía moderna, resulta necesaria la acción del Estado para implantar el orden económico de la libertad; esto es, la acción positiva del Gobierno para defender y perfeccionar el sistema de la competencia, mediante el establecimiento de normas jurídicas que impidan la coacción y el uso de la fuerza por particulares, empresas o entes públicos, que pudieran recurrir a ella con el propósito de impedir que otros obtengan buen éxito con sus actividades. Esta protección general del orden económico, entendiendo este como el marco jurídico e histórico en el cual se va realizando el proceso productivo, constituye la acción estatal de mayor importancia para impedir las causas de marginalidad que, en mucho, se origina en cierre de vías, de opciones y posibilidades de realización, para los grupos sociales".

El conjunto de normas que enmarcan la acción del Estado y de los particulares en el proceso productivo y que consecuentemente pretende conformar un orden económico es llamado constitución económica por Walter Eucken, el fundador de la economía social de mercado con su escuela ordoliberal de Friburgo. La constitución económica es una decisión de conformar el marco general (orden) en el que se desenvuelve la vida económica. Eucken nos señaló: "...la gran tarea de la era actual consiste en dar a esta economía nueva e industrializada un orden duradero, capaz de funcionar y digno del hombre".⁵ "La economía debe iniciar mediante el traba o intelectual, la creación de una constitución económica para toda la sociedad moderna".⁶

Claro está que no se trata de centralizar las decisiones respecto a los casos concretos, ni tampoco de diseñar la totalidad de la sociedad y sus instituciones con la arrogancia de, la ingeniería social propia de los *constructivistas*. De lo que se trata es de, adaptándose a las condiciones concretas, establecer las normas generales de acción que sean compatibles con los desarrollos espontáneos creados en cada sociedad y que permitan que surja el sistema de competencia, en el cual florezcan las iniciativas libres y los procesos de descubrimiento e imitación que llevan al perfeccionamiento de las prácticas sociales, por la perduración de las

⁵ Ídem pág.288.

⁶ Ibidem pág.289.

instituciones más eficientes. "El problema total de la dirección de la economía industrializada tiene que estar al principio: es decir, en el enorme e inabarcable proceso económico diario sumamente interrelacionado y el entrelazamiento del orden económico con los órdenes del Estado de derecho y de la sociedad. Aquí comienza el único camino que le queda a la política de ordenación: ésta intenta estructurar las formas de la economía o bien, influir las condiciones bajo las que surgen aquellas. Ahora bien, dichas formas dejan en libertad los planes y actividades de los hogares y empresas. ¿Cómo es esto posible? No, por cierto, experimentando con arreglo a algunas ocurrencias; la actividad de la política de ordenación económica tiene lugar de acuerdo al conocimiento de las distintas estructuras, de las relaciones del proceso económico y de la interdependencia de los órdenes".

Con esta terminología podemos definir los procesos de ajuste económico de fines del siglo XX como el establecimiento de una constitución económica para que surja el orden de la competencia.

Intervención estatal y distorsiones

El afán de políticos y gobernantes de alcanzar objetivos específicos, el deseo de quienes han alcanzado éxito o bienes, de conservarlos con independencia de su conducta y circunstancias futuras, la arrogancia de quienes pretenden conocer todos los datos necesarios para diseñar el orden total de la sociedad, la buena intención de quienes desean corregir el mundo de acuerdo con su diseño personal para resolver los problemas sociales, han sido algunas de las causas que fortalecen la intervención de los gobiernos en la economía, no para establecer las reglas del juego (orden económico), ni para producir los bienes públicos y en especial el estado de derecho, sino para resolver los casos concretos.

Esas intervenciones se dan mediante el poder regulador del Estado, que llega a fijar a su arbitrio los precios de bienes y servicios o a establecer impuestos y otras instituciones que los alteran, o bien por medio de la intervención directa y a menudo exclusivista del Estado en la producción. Llamamos distorsiones a los cambios en los precios relativos que estas intervenciones estatales producen. Las distorsiones se dan porque quienes detentan el poder, actúan tomando en consideración sus intereses personales y no sólo los fines de las instituciones públicas para las que laboran, y, a menudo, el tener poder discrecional para actuar les asegura fuerza y apoyo para mantener o para recuperar sus cargos. Se dan las

⁷ Euken Walter. *Fundamentos de Política Económica*. Ediciones Rialp, 1956, Madrid, pág. 342.

distorsiones porque los grupos de interés desean que se use el poder estatal para concederles o mantenerles privilegios. Respecto a estas causas de las distorsiones y las ventajas que ellas significan para quienes las disfrutan, ha surgido todo un campo del conocimiento llamado la teoría del escogimiento público o la teoría económica de la política, en la cual son fundamentales los trabajos de James Buchanan y Gordon Tullock. También al respecto se ha desarrollado la teoría de la creación de rentas de Anne Kruger⁹ que señala los beneficios para los privilegiados que produce la creación de distorsiones y los costos para la sociedad que significan esas rentas privadas.

Para alcanzar los beneficios privados realmente perseguidos, se disfrazan los objetivos de las políticas intervencionistas que se dan a conocer al público, mostrando algunas bondades sociales de corto plazo como las metas deseadas. Así, por ejemplo, las restricciones al comercio exterior, que defienden los intereses de productores locales, se presentan como protección al empleo y defensa de la nación. Estos objetivos aparentes pueden producir grandes consensos populares a su favor. Así, antes de Adam Smith todos eran proteccionistas. Sin embargo, al igual que hoy en día, los mercantilistas del siglo XVII buscaban proteger la industria local para que los productores nacionales no tuviesen que defenderse, con eficiencia y más bajos precios, de las incursiones de productos de otros orígenes, obviamente a costa de los consumidores.

Las políticas de protección en el mercado financiero se dan por razones similares. ¿Cuál es la razón por la cual se aboga por un control de las tasas de interés? El interés es un costo importante para los proyectos nuevos, es un costo de la inversión y se plantea su reducción como un medio para promover la inversión como palanca de desarrollo. Se propone disminuir las tasas de interés para que haya una mayor cantidad de inversiones y así alentar el proceso de desarrollo. Pero al disminuir el precio del consumo presente, el ahorro puede disminuir, con lo cual no se obtendrán los recursos necesarios para esa mayor inversión. Por otra parte, al impedirse al mercado determinar una tasa de interés que iguale los flujos de ahorro e inversión, se deben establecer privilegios para seleccionar los proyectos que se financian y se incrementan los costos no financieros del crédito. Cuando en el mercado financiero se limitan las posibilidades de entrada, también encontramos una situación en la cual se está tratando de proteger a un determinado grupo frente a las alternativas del mercado. Con ello se protege a los que ya

8 Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. *The Calculus of Consent*. The University of Michigan Press, 1962. Ann Arbor.

9 Kruger, Anne O. *The Political Economy of the Rent—Seeking Society* American Economic Review Vol. 64, /%11.3. Junio 1974.

están en el negocio, creando ganancias de monopolio y esto se hace, se dice, para beneficio de los depositantes, para que tengan más seguridad en las instituciones financieras en las cuales colocan su dinero. Este es uno de los pocos casos que alcanza el objetivo que públicamente se indica perseguir, ya que al darles más protección a los intereses diarios financieros se les permite generar mayores rentas, lo que les hace ser mejores sujetos de crédito para los depositantes.

También es posible distorsionar algunos sectores de la economía frente a otros. Cuando se controla el precio de la leche, el objetivo público es que los niños de la ciudad beban más leche, pero usualmente se logra lo contrario, o sea, que los niños tomen menos. El poner control de precios a los alquileres, ha resultado (y hay datos de más de dos siglos en ciudades europeas y americanas) en una disminución de vivienda para los sectores más pobres. No obstante eso, en diversos países se sigue usando este tipo de restricciones para tratar de favorecer la vivienda para los grupos más pobres o el consumo de la leche de los niños de las ciudades.

El resultado de este tipo de imposiciones ha sido tan claramente estudiado que la economía es, en cierto modo, un análisis ininterrumpido de los costos que tienen las distorsiones.

Tipos de distorsiones

Podemos clasificar las distorsiones en cinco campos, con la arbitrariedad de toda clasificación, pero con la ventaja, en este caso, de tener una generalizada aceptación.

En primer lugar, se encuentran las relacionadas con el comercio exterior que de una y mil maneras logran diferenciar los precios relativos entre bienes que se dan en el mercado interno de los que rijen en el mercado internacional. De esta forma los cálculos económicos para maximizar los beneficios del consumo, de la producción o del intercambio, se dan en el interior de la sociedad con base en precios relativos que no reflejan las condiciones en las cuales se podrían dar las relaciones con el resto del mundo, e impiden, por ello, aprovechar las oportunidades que existen.

Las restricciones al comercio exterior, que introducen distorsiones en los precios relativos internos, operan mediante: a) impuestos o aranceles a la importación también llamados tarifas; b) impuestos a la exportación; c) cuotas y/o prohibiciones a la importación; d) cuotas y/o prohibiciones a la exportación; e) subsidios a las exportaciones, tipos de cambio múltiples para diferentes bienes y servicios; y g) controles cambiarios que afectan la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Estas restricciones al comercio exterior en los países subdesarrollados y, en especial en América Latina, han originado la política de sustitución de importaciones.

En América Central el modelo económico que así se originó con base en el pensamiento "cepalino" de aquel entonces (décadas de 1950 y 1960) se ha basado en dos instrumentos: en las leyes de protección industrial y en el Mercado Común Centroamericano. Pero hay que tener muy presente que, como fondo y como esencia, el fundamento ha sido la protección industrial; ya que el Mercado Común no fue ideado como un auténtico mercado común amplio, sino exclusivamente para esa industria protegida. Es más: a la propia industria se le fijaron límites, y hasta se previó la consolidación de cierto tipo de monopolios que el Tratado llamó 'Industrias de Integración'. En todo caso, los citados (las leyes de protección y el Mercado Común Centroamericano), fueron los dos instrumentos jurídicos principales, mediante los cuales se creó una política económica con la que se pretendió —y todavía, hoy, algunos lo siguen pretendiendo— impulsar el desarrollo.

Hacer más atractivas las inversiones en las industrias sustitutivas de importación de manufacturas, es la característica esencial de este modelo "cepalino". Esto opera sobre la base de establecer políticamente precios internos distintos para bienes similares —según sean producidos en el país o según sean importados—, lo cual se logra mediante tarifas de importación (arancel) y mediante subsidios. Por ello, es parte de ese esquema el afectar los precios relativos; de ahí que, en general, los precios no reflejan los costos sociales de oportunidad, y se obliga al mercado a asignar los recursos productivos en forma ineficiente, no por culpa de los empresarios, sino de los indicadores que el sistema impone. Los precios son siempre los indicadores; pero cuando son impuestos arbitrariamente, se anula su condición de indicadores eficientes y, como consecuencia, la producción —y en general la economía— se hace ineficiente. Un elevado impuesto de importación, encarece el valor local de un artículo producido en el exterior y permite su producción local a un costo más elevado que el del mercado mundial. Por ello, conduce a que se de su venta en el mercado local (centroamericano), a pesar del mayor costo. Los elevados aranceles generan posibilidades de ganancia en la producción de los artículos protegidos y obligan a los consumidores a utilizarlos a pesar de su mayor costo. De esta manera, se cambia el tipo de producción que la economía genera. Esto es grave porque, como ya señalamos, los recursos se deben utilizar de manera eficiente, debido a que siempre son escasos. Si en lugar de producir localmente esos bienes protegidos se importasen, se liberarían recursos para producir más de otros bienes y se produciría una canasta mayor de bienes y servicios.

En segundo lugar las distorsiones se dan en el sector financiero. En las sociedades que han logrado desarrollar su sistema financiero, la principal función que éste cumple, es permitir que la comunidad haga una valoración entre consumo presente y consumo futuro, una valoración entre las expectativas de rendimiento de algún activo a corto plazo y el rendimiento de ese activo a un plazo mayor. Al hacer estas comparaciones surgen esos precios relativos entre el presente y el futuro que son las tasas de interés, las cuales no son más que la conjunción de las preferencias, del conocimiento, de las expectativas, de los juicios de probabilidad sobre la ocurrencia de eventos, que tienen todos los que actúan en el ámbito económico.

El sistema financiero permite, en condiciones ideales (sin imperfección alguna y sin ningún costo de transacción), que el valor de lo que la gente deje de consumir hoy, el ahorro, pensando *en* consumir más en el futuro gracias a ganar una determinada tasa de interés y a otros beneficios que genere la posposición del consumo, sea al menos equivalente al valor que otras personas estén dispuestas a pagar por utilizar esos recursos y producir futuros bienes, asumiendo el riesgo que ello implica. Es decir, conforme se vayan fijando distintas tasas de interés en el mercado, surgirán cantidades de ahorro equivalente a lo que la comunidad esté dispuesta a posponer de consumo, y surgirán, a la vez, una serie de proyectos de personas que están dispuestas a asumir el costo y el riesgo de tomar aquellos recursos, dándole prioridad a aquellos proyectos de mayor rentabilidad, hasta llegar a los proyectos de inversión cuya rentabilidad, según el criterio de quien va a tomar los recursos y quien va a facilitarlos, sea igual a la tasa *de* interés fijada por el mercado. Es decir, se establece un sistema para seleccionar los proyectos con base en los precios (tasas de interés) que ha fijado el mercado, estableciendo un equilibrio entre las cantidades ofrecidas y demandadas en cada rango de precio.

Además de este papel básico y fundamental, el intermediario financiero, realiza otra serie de funciones que le permiten desarrollarse. Por ejemplo, si yo tengo cien colones y se los presto a Juan para que desarrolle su proyecto de inversión, yo asumo por completo el riesgo de este proyecto. Pero si por el contrario, le presto cincuenta colones a Juan y cincuenta a Pedro y las empresas de ambos son independientes, mi riesgo se reduce. Es decir, la diversificación de la cartera me permite disminuir el riesgo en la operación, siendo esta una de las funciones más importantes que realiza un intermediario financiero. Al disminuirse el riesgo, se disminuye el costo y esto permite mejorar las tasas de interés tanto para el ahorrante como para el inversionista.

Al existir un intermediario entre quien invierte y quien ahorra, las condiciones del plazo no tienen necesariamente que emparejarse entre ambos, porque el ente financiero gracias a la frecuencia de su flujo de recursos puede recibir depósitos a un plazo, diferente al de los créditos que otorga.

Adicionalmente, el intermediario realiza su función especializada, y esto le permite bajar los costos por disminuir la cantidad de esfuerzos, tiempo y factores requeridos para su operación.

En resumen, la existencia de un sistema financiero, en una economía de mercado, permite aumentar el ahorro y la inversión y lograr la eficiencia en la distribución de los recursos en el tiempo, permite hacer una buena selección de los proyectos a financiar, establece una mayor diversidad de instrumentos financieros y disminuye su costo, lo cual a la vez amplía el horizonte de la inversión.

En el sector financiero se da otro campo propicio para las distorsiones que en este caso usualmente se denominan represión financiera. ¿Por qué dejar que sea el mercado el que seleccione de acuerdo a riesgo y rentabilidad los proyectos de inversión que se deben financiar? ¿Por qué dejar que suba la tasa de interés en "perjuicio" del pequeño inversionista? ¿por qué permitir que compitan otros intermediarios financieros con los del Gobierno o de sus amigos? Las distorsiones en el sector financiero se establecen mediante fijaciones o límites a las tasas de interés, mediante topes o asignaciones cuantitativas de crédito, mediante discriminaciones en el acceso a recursos, mediante limitaciones de entrada al campo de la intermediación financiera.

Una tercera área de distorsiones es la relacionada con los pagos internacionales o sea con la cuenta de capital de la balanza de pagos. Se trata aquí de impedir la libre operación de diferenciales de los intereses entre países y de los flujos de ahorro y de inversión entre naciones. Se trata de un fenómeno muy similar al de la distorsión de la intermediación financiera, sólo que ahora las tasas de interés que se distorsionan no son las que permitieran equilibrar flujos de recursos en el tiempo, sino los que establecerían su equilibrio entre regiones. Mientras el primero se da entre flujos en el tiempo, este segundo ocurre entre flujos en el espacio. Las intervenciones que en este campo operan son impuestos diferenciados a ganancias en el exterior, cuotas o prohibiciones para movimientos de capital, tipos de cambio distintos para movimientos de capital, y otros controles cambiarios a la cuenta de capitales de la balanza de pagos.

Una cuarta categoría de distorsiones es la que afecta los precios relativos entre diversos sectores de la producción interna. En estos casos

encontramos, por ejemplo, que para favorecer el consumo de un producto en el país, como la leche, se le impone un precio más bajo que el que prevalecería en condiciones de mercado. Para que haya más abundancia de leche para el consumo, se introducen distorsiones en los términos de intercambio, podríamos decir, entre el sector productor de leche y los otros sectores de la economía, para tratar de favorecer un consumo masivo. Al contrario, se puede dar una política para favorecer a los productores de un sector determinado, fijando para su producción un precio por encima del mercado y distorsionando así los precios relativos de ese artículo y los de todos los demás bienes.

Usualmente, estas distorsiones se establecen mediante fijaciones de precios mínimos o máximos, determinación de cuotas de producción o de consumo, establecimiento de monopolios legales en favor de algunos privilegiados y las correspondientes prohibiciones de entrada y de producción.

Finalmente, la quinta categoría de distorsiones se relaciona con las acciones directas del sector público. Aquí, las distorsiones pueden surgir de la actividad reguladora o de la actividad directamente productiva del Estado. Así, por ejemplo, los efectos sobre los precios relativos de bienes y factores de la producción de políticas de impuestos o de gasto del sector público, pueden resultar claramente distorsionantes. Así, también, precios por encima de los de mercado para bienes producidos en forma exclusiva por el Estado afectan los cálculos de ganancias y pérdidas y los precios relativos, impidiendo evaluar los beneficios y costos sociales.

Efectos de las distorsiones

En primer lugar, las distorsiones disminuyen las posibilidades de intercambio. Usualmente, crean áreas cerradas al intercambio, que eliminan posibilidades de encontrar nuevas maneras de hacer las cosas. Al eliminar esas posibilidades, se eliminan intercambios que podrían haber enriquecido a toda la colectividad, ya que todo intercambio voluntario, por definición enriquece a las dos partes. Por ello, en economía se dice que las distorsiones tienen un costo en términos de bienestar. Conducen a las sociedades a un nivel de bienestar inferior al que se podría llegar si no existieran, porque el valor total de bienes y servicios que se podría producir sería mayor sin las distorsiones que con ellas.

Las distorsiones dan al mercado señales falsas de los precios relativos: los precios relativos internos con respecto al exterior, los precios relativos del consumo presente con respecto al futuro, los precios relativos de bienes de un sector de la producción frente a bienes de otros

sectores de la producción, los precios relativos del ahorro en diversos países. En ello radica su costo. La distorsión hace que los factores de la producción (el trabajo, el capital, la tierra, la tecnología, el empresario) no se destinan a los distintos proyectos de acuerdo con las bondades relativas de esos proyectos y que no se efectúe la asignación de los recursos dando prioridad a los proyectos más rentables. Con la distorsión, los factores se orientan hacia los proyectos en razón de la rentabilidad artificial que determinan los precios distorsionados y, por ello, el valor total de la producción es menor si se evalúa de conformidad con los precios no distorsionados (precios de sombra).

Otro efecto importante que producen estas distorsiones, es alcanzar, muy a menudo, lo contrario del objetivo publicitado. Un distinguido economista que ha brindado importantes aportes en tópicos de comercio exterior, desarrollo y finanzas, Robert Mundell, afirma que ha descubierto, después de muchos años de trabajo teórico y empírico, que las cosas usualmente son lo contrario de lo que aparentan. Este es el caso: buscando un aumento de la producción, usualmente se obtiene una disminución de la inversión; buscando un aumento de leche disponible para los niños de la zona urbana, se obtiene una disminución; buscando una protección para la industria local, usualmente se obtiene una disminución en las alternativas y las posibilidades de crecimiento de la industria local.

En cuanto a problemas de redistribución de ingreso, pareciera bastante claramente definido, que las economías distorsionadas destinan un porcentaje mayor de su producto interno a los sectores de beneficio y de rentas. Por ello, con la liberalización, hay un efecto redistributivo a favor de los trabajadores.

Por otra parte, si un incremento de las exportaciones expande las actividades que requiere más mano de obra menos especializada, el porcentaje de salarios que va a los obreros menos especializados es mayor en las economías abiertas, lo cual de nuevo produciría un efecto redistributivo favorable si se eliminan distorsiones al comercio exterior. También en el campo de la redistribución y a pesar de que aparenta ser todo lo contrario, el hecho de controlar la tasa de interés lleva a darle crédito barato a los grandes productores. Se argumenta que el crédito barato es para que una cantidad de pequeños empresarios generen nuevos proyectos con tasas bajas de costo y con un gran aumento en la producción y en la inversión. Lo cierto es que todos los estudios que se han realizado,

demuestran que el control de las tasas de interés y el control del mercado financiero ocasionan una concentración de los créditos dirigidos principalmente a los individuos de mayores ingresos. O sea, que también se ha dado exactamente el fenómeno contrario a la llamada democratización del crédito, cuando se controla el sector financiero.¹⁰

Justificación teórica de las distorsiones

Numerosos intentos se han empeñado en justificar las restricciones al comercio exterior. Sin embargo, poco efecto pueden tener esas justificaciones para un área tan pequeña como Centroamérica.

Una de las razones técnicas es la tarifa óptima. Consiste en señalar que si un país puede afectar los precios del mercado mundial con su oferta de productos, o sea, si tiene poder monopólico y disminuye su oferta, puede obtener mayores precios y un mayor ingreso total. Ahora bien, establecer aranceles es ponerle impuestos a las importaciones y es lo mismo que ponerle impuesto a las exportaciones porque se afecta el precio relativo de bienes transables (importables y exportables) y bienes no transables, como desde 1936 comprobó Abba Lerner. Si se le imponen tributos a las importaciones se desviarán recursos hacia su producción interna y se restringe la oferta exportable y si eso hace aumentar los precios en el mercado mundial en mayor proporción a la disminución de las ventas, se obtiene una mayor cantidad de ingresos por las exportaciones. Por ello, cuando se tiene capacidad para afectar los términos de intercambio se debe tratar de restringir la oferta exportable hasta alcanzar el punto de mayor beneficio, el punto en el cual el beneficio adicional de un aumento en los términos de intercambio es igual al costo adicional de incrementar las distorsiones internas en la eficiencia de la producción y el consumo que producen esas restricciones. Obviamente, este no es el caso para los países centroamericanos, ya que somos demasiado pequeños para tener ese poder monopólico en el exterior y afectar los precios de importaciones o de exportaciones. Por ello, en nuestro caso, el argumento de la tarifa óptima no se aplica.

El segundo argumento, que usualmente se da para justificar restricciones al comercio exterior, es la existencia de externalidades, o sea, de costos o beneficios de los que la empresa no se puede apropiar. Así, por ejemplo, si la empresa tiene un costo de desarrollo tecnológico, cuyo

¹⁰ Ver González Vega, Claudio. *Crédito Agropecuario artificialmente barato: Redistribución al Revés*, Vogel, Robert C., *Impacto del Crédito Agropecuario Subsidiado sobre la distribución del ingreso en Costa Rica* en Adams, Dale; González Vega, Claudio y von Pischke, **J.D.** editores. *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La nueva Visión*. Ohio State University, Segunda Edición, 1990, San José.

producto puede ser copiado por todos los demás como un bien libre, la empresa no realizará ese desarrollo tecnológico, si no puede apropiarse de ganancias suficientes para pagarlo. Eso crea una situación en la cual una restricción al comercio que le permita a esa empresa tener un monopolio en el mercado, no tener la competencia externa y hacerse dueña de esa externalidad podría permitirle resolver esa dificultad y salir adelante. De nuevo, en un mercado pequeño, difícilmente se daría un caso en el cual su monopolio pudiese internalizar externalidades suficientes para la inversión. Por ello, este argumento de externalidad tampoco se aplica al caso de Centroamérica.

El tercer argumento que se da desde un punto de vista teórico para justificar las restricciones, es que pueden existir empresas con costos decrecientes o sea, que entre más unidades producen, sus costos de producción unitarios son cada vez menores y, si producen en condiciones de competencia monopolística y pueden por ello influir en la determinación del precio en el mercado, la empresa que primero se expanda será la que saldrá adelante por vender más barato. Con un mayor volumen de producción y con costos decrecientes, la que inicialmente va adelante impide la competencia de otras. En estas condiciones proteger a una empresa para que se desarrolle internamente y tenga mayor volumen para aprovechar los costos decrecientes y poder después participar en los mercados mundiales, es una manera de asegurar que esa empresa pueda surgir. Pero, de nuevo, el tamaño del mercado nos limita, ya que, por más que tengamos costos decrecientes no se puede pensar en desarrollar esas empresas para competir en el mundo con base en niveles de producción tan pequeños como el mercado centroamericano.

Estos son los argumentos técnicamente aceptables para justificar restricciones al comercio. Pero aún técnicamente estos argumentos son débiles, por dos razones: 1) Porque ha sido comprobado que si hay distorsiones, es mejor una medida que afecta, directamente la distorsión y no una medida que la afecta indirectamente. Por ejemplo, si se da el caso de una externalidad en una empresa que tiene que vencer un costo inicial de desarrollo tecnológico y que después va a ser copiado, en lugar de afectar el comercio exterior a través de aranceles con lo cual se afectan las relaciones internas de precios relativos y las relaciones internas de consumo y se crean ineficiencias, es mejor darle un subsidio directo a la empresa para que esa empresa, con *ese* subsidio, resuelva el problema. En este sentido las distorsiones materiales justificarían la creación de otras distorsiones que directamente los eliminasen. 2) Sin embargo, está muy bien hablar de externalidad, está muy bien hablar de los costos crecientes, está muy bien hablar de la tarifa óptima, pero ¿quién lo mide?, ¿cómo se mide?, ¿hay quién lo pueda medir?. No, no hay nadie que lo pue-

da medir. Por ello, porque no son medibles, estos conceptos no tienen aplicación práctica ni para las distorsiones al comercio exterior ni para otro tipo de distorsiones que directamente las eliminasen. No los podemos medir pues tendríamos que cuantificar no sólo el efecto directo, sino los efectos indirectos, o sea todo lo que pasaría en el resto de la economía. Tendríamos que hacer medidas de equilibrio general considerando los costos de oportunidad de tomar esa acción y sus efectos sobre otros sectores.

Además, si se logra establecer un cálculo, lo cual no es posible, ya cuando lo tuviésemos sería totalmente obsoleto por el tiempo que toma desarrollarlo. Entretanto, las condiciones habrían cambiado y el cálculo ya no sería válido.

Pero el más importante problema que surge de aplicar estas distorsiones es su costo político. Si cada grupo de interés puede actuar para proteger sus intereses directos, la sociedad tendrá que soportar un enorme costo de recursos destinado a este fin por grupos pequeños que puedan tener una gran ganancia con un costo bajo para cada persona fuera del grupo.

Por todo lo anterior y ya no solo para países tan pequeños como los de América Central, sino también para países tan grandes como Brasil, hoy día se busca el desarrollo no por la protección del mercado interno sino por la penetración de los mercados mundiales.

Ajuste estructural y liberalización económica

La liberalización económica es el objetivo inmediato de un ajuste estructural que trata de eliminar distorsiones en los precios relativos que se dan en el mercado y que llevan a la economía fuera de su pauta de crecimiento eficiente. ¿Por qué se quiere realizar un ajuste estructural de la economía? En primer lugar, se busca un sistema más competitivo, en el cual el costo privado (la manera como, en la contabilidad de las empresas y las personas, una determinada forma de producción y una determinada compra de servicios se reflejan en un costo), sea igual al costo social, que es el costo de oportunidad. En otras palabras, que sea igual al costo de producir para una empresa el costo de lo que deba dejar de producir la economía por utilizar aquellos recursos en la producción de esa empresa y no en la producción de otros bienes. Mediante la liberalización, buscamos cambios que lleven a una mayor concordancia entre la medición privada de los costos, de los precios de venta y de la rentabilidad de sus actividades y sus valores sociales. Sólo así, la actividad individual en el mercado, orientada por el deseo de ganancia,

ha de lograr la eficiencia que permite un mayor bienestar general. Dado que las intervenciones son originadas en la acción gubernamental, cuando hablamos de liberalización nos referimos a cambios de regulaciones o de producciones directas estatales, que afectan el comportamiento de las empresas, de los individuos y de las asociaciones voluntarias privadas.

Al analizar las necesidades de ajuste estructural, es importante considerar estas comparaciones de los costos de producción privados con los costos de producción sociales, así como de las rentabilidades privadas con las rentabilidades públicas. Pero eso no es sólo importante en relación con algún bien o proyecto específico, sino que, muy a menudo, la liberación interesa porque tiene que ver con algo más general, como son los costos de los factores de producción. Cuando los costos relativos de estos factores se ven afectados por el intervencionismo estatal en la economía, eso conduce a la utilización de tecnologías que no son las más eficientes o las más apropiadas para una determinada sociedad, en un momento específico. Entonces nos enfrentamos, no sólo a las distorsiones en la relación de los costos de producción de una empresa específica, sino también a las distorsiones entre los precios relativos del trabajo, del capital y de la tierra.

El ajuste económico pretende eliminar todas esas distorsiones para que la economía pueda crecer con una tasa elevada y sostenida, y así satisfaga mejor las necesidades de las personas, como de inmediato se argumenta.

El crecimiento solo puede lograrse mediante dos mecanismos: aumentando el número de recursos o factores productivos existentes en la economía, lo cual se debe hacer todos los días pero toma tiempo; y mejorando la eficiencia de dichos factores, su productividad, para lograr un mayor volumen total de producción con la misma cantidad de recursos.

El ajuste estructural se ocupa de una manera muy particular del segundo de esos mecanismos. Existen otras formas de aumentar la eficiencia de la inversión como la educación, el cambio tecnológico y el avance empresarial. El ajuste económico lo hace eliminando distorsiones. Ya que toma tiempo aumentar los recursos productivos del país, conviene mejorar su eficiencia para redoblar la riqueza mediante incrementos en la productividad. Pero la eficiencia, a su vez, requiere de un alto grado de competencia y de la existencia de mercados amplios, pues son los particulares, por el mismo dinamismo de los mercados, quienes pueden identificar las oportunidades de inversión, la mejor combinación de recursos y los mejores métodos, siempre cambiantes, de producir más y más barato.

Las distorsiones, por afectar los precios relativos, encarecen artificialmente los costos de producción, por lo cual los recursos productivos se asignan a actividades en las que no somos eficientes y nuestra producción encuentra dificultades para competir en el exterior, o con productos extranjeros, que resultan comparativamente más baratos. Un verdadero programa de ajuste estructural, en consecuencia, se esfuerza por eliminar o reducir sustancialmente estas distorsiones, con el objeto de restablecer la competitividad que conduce a la eficiencia y a los aumentos en la producción.

El ajuste estructural hace más rentables las exportaciones y más atractivo el ahorro para poder generar volúmenes mayores, con lo cual se logra que disminuya el costo de intermediación financiera y que bajen las tasas de interés reales internas. Así, hay mayor estímulo a la inversión y el crecimiento se acelera, dentro de un esquema productivo más eficiente.

La liberalización no es un proceso para saltar automáticamente de una situación productiva a otra. Lo que ella en verdad permite, es la búsqueda de una sociedad más dinámica; ya que, al introducir elementos competitivos y elementos de mayor correspondencia entre los costos sociales y los costos privados, el efecto es una mayor cantidad de posibilidades para innovar, cambiar y desarrollar nuevas faenas. Se mejorarán las condiciones para adaptar las experiencias del exterior; con lo cual, la pauta de crecimiento no sólo sube a un nivel más alto, sino que logra una pendiente más pronunciada; o sea, que provoca un salto inicial durante el proceso de cambio y lo que es aún más importante, se experimenta después una tasa de crecimiento sostenida más alta.

Ello se da porque la eliminación de las distorsiones permite, en un primer momento, mejor información para asignar más eficientemente los recursos productivos pero, además, y es lo más importante, hace posible que se den un mayor número de centros de experimentación, de tanteo y error, que permiten no sólo una mayor generación de conocimientos sino también un descarte más rápido de las alternativas menos eficientes. Las ventajas de la competencia son sobre todo dinámicas. Ella incluso permite evitar el desperdicio de recursos destinados a la creación de rentas privadas y los costos sociales de la protección.

Por estas características se habla del ajuste estructural como de una política en la órbita de la microeconomía o de la economía de la oferta, que afecta el sector real de la economía y, por ello, se diferencia de las recetas de la política macroeconómica o de la demanda y de la política monetaria. Sin duda, este es un enfoque que ya ha mostrado sus virtudes.

Durante los años de la Gran Depresión, John Maynard Keynes planteó una forma de análisis de los fenómenos económicos que, en el campo de la política, otorgaba enormes posibilidades a los gobiernos para actuar directamente en la economía e influir en los resultados de la producción y en la estabilidad financiera.

El análisis de Lord Keynes, partía de agrupar las variables económicas en grandes agregados: producción, consumo, inversión, empleo, salarios y precios se convertían en categorías dentro de las cuales se agregaban los muy diversos artículos, servicios y precios que, en cientos de miles, inclusive en cientos de millones, componen la actividad de las economías contemporáneas. Este esquema impedía así analizar los resultados del comportamiento de cada unidad de producción y de cada consumidor, frente a los cambios en gustos y tecnologías, o frente a los cambios en las políticas de los entes públicos. Bastaba con encontrar empíricamente relaciones permanentes entre los agregados macroeconómicos y los instrumentos de la política económica, para poder determinar, con el uso de esos instrumentos, las metas alcanzables para esos agregados.

En las economías desarrolladas, el keynesianismo se transformó en la política de "pleno empleo", y, para lograrla, sus partidarios propusieron una política de gasto público creciente y posteriormente introdujeron disminuciones de impuestos y aumentos de la oferta monetaria. Vieron en ella la posibilidad de erradicar los ciclos económicos, las depresiones y la inflación. En las sociedades subdesarrolladas, el análisis de agregados económicos ofrecía, mediante el simple uso del volumen de la inversión total, la posibilidad de alcanzar tasas elevadas de crecimiento. Para ello, lo único que consideraban necesario era garantizar altos niveles de ahorro que, si se obtenía del exterior, no sólo permitiría financiar una inversión mayor, sino financiar también las mayores importaciones de bienes de capital y bienes intermedios necesarios para aumentar la inversión y obtener más altos niveles de producción.

Está claro que, frente a la simplicidad de esta visión agregada, se perdían en su trasfondo las decisiones de empresarios, trabajadores, consumidores, ahorrantes y gobernantes. Los efectos de los cambios en los precios relativos de bienes específicos, se dejaban de lado. La reacción de los agentes económicos a cambios en las políticas, no se consideraba. El gran aumento del gasto público, para obtener el pleno empleo o el crecimiento económico, no se tomaba en cuenta en cuanto a sus efectos sobre la eficiencia de la producción.

desde sus primeras presentaciones, grupos académicos habían señalado que las relaciones entre los agregados totales de la economía eran poco estables, pues incluso la definición de los agregados estaba sujeta a cambios por actuaciones de los agentes económicos individuales; lo que, en el campo de la teoría, se conoce como efectos riqueza y distribución. También se hizo evidente que el keynesianismo implica un sesgo en favor de la inflación y que sus efectos, sobre las variables reales de la producción, sólo son temporales. Además, significaba una perversión en el uso de los factores productivos; uso que sólo puede mantenerse con un elevado nivel de producción, en el tanto que la inflación sigue acelerándose, con sus negativos efectos sobre la propia producción y el bienestar general. Asimismo, se planteó el hecho de que los agentes económicos actúan racionalmente y, por lo tanto, forman sus expectativas sobre el futuro, tomando en cuenta las políticas adoptadas por los gobiernos; lo cual, en muchos casos, neutraliza las intenciones de esas políticas.

Pero la experimentación fue más importante que todas las advertencias previas: desde la década de 1970, la situación real hizo patente la incapacidad de las políticas agregadas, precisamente para ajustar los ciclos económicos, mantener estabilidad, producir empleo y lograr crecimiento económico. En los países desarrollados, hubo desempleo e inflación simultáneos. En los países subdesarrollados, que siguieron los patrones de la CEPAL, se acumuló una deuda externa asfixiante que no provocó el desarrollo que las corrientes muy elevadas de ahorro externo debían haber producido. La fe en el keynesianismo se acabó.

Con la pérdida de fe en las políticas keynesianas se hizo necesario modificar la constitución económica para que el orden que resultase, favoreciese un sistema de mercado competitivo y para lograr eliminar las distorsiones que lo limitan. Así, en la década de 1980, se generalizó la utilización de programas de ajuste estructural.

Las distorsiones naturales no justifican las artificiales

La teoría del segundo mejor establece que si existen varias distorsiones, su eliminación parcial dejando una vigente, no necesariamente aumenta la eficiencia de la producción y del consumo. Ello porque alguna de las distorsiones que se elimina puede compensar los efectos negativos de la que se deja.

Se podría argumentar, como lo hacen los razonamientos indicados en el subtítulo "Justificación Teórica de las Distorsiones", que la existencia de distorsiones naturales elimina la justificación para eliminar las

artificiales, introducidas por el Estado, pues, se dice, la teoría del segundo mejor puede respaldar su existencia.

Pero ello sólo sería cierto si las distorsiones estatales fuesen compensatorias de las naturales. Los políticos no disponen de información suficiente para distorsionar eficientemente. Repito, no se puede medir ni la distorsión natural ni el tamaño necesario de la distorsión artificial. Aún cuando se conociese, por casualidad, el tipo y medida de la intervención artificial necesaria para compensar, las distorsiones naturales cambian y la medida compensatoria debería entonces cambiar. ¿Cómo? ¿Cuánto? Como no hay información y como la discusión es usada por los políticos prioritariamente en su propio beneficio, son mejores las reglas que las autoridades.

Es evidente que políticos y funcionarios son personas. Como tales, tienen objetivos propios y en el cumplimiento de sus tareas y en sus acciones juegan un papel esos objetivos y no sólo las finalidades expresas de las instituciones públicas. Por eso, además de los problemas de medición, las realidades de la política económica justifican la eliminación de las distorsiones para que ese instrumento no se use como una herramienta de beneficio personal de funcionarios y políticos. También es evidente que si las distorsiones artificiales las introduce el Estado sin el objetivo de compensar distorsiones naturales, es casi imposible que se alcance ese objetivo. Cuando se dispara sin apuntar difícilmente se da en un blanco determinado.

Por todas esas razones, las distorsiones naturales se deben enfrentar con nuevas instituciones y con extensiones de la infraestructura que las puedan eliminar o disminuir y no con la introducción o el mantenimiento de distorsiones de los precios.

El Ajuste estructural y los préstamos de ajuste estructural

Como parte de la renovada atención a los aspectos microeconómicos de la economía de producción, el Banco Mundial estableció, a la par de sus préstamos para proyectos de inversión, préstamos para ajuste estructural cuyos objetivos son, en el contexto de circunstancias desfavorables de la economía internacional, reducir el déficit de la balanza de pagos en relación al tamaño de la economía y alcanzar una tasa razonable de crecimiento económico. Como tales, son instrumentos para el ajuste productivo relacionado con la distorsión de precios relativos entre bienes transables y no transables, entre consumo presente y futuro o entre bienes producidos por distintos sectores económicos.

Los préstamos de ajuste estructural pretenden alcanzar sus objetivos en un período de 5 a 7 años, mediante la realización de varios programas sucesivos. Esta característica define un proceso de ajuste gradual en el cual en los primeros programas se realizan estudios que definen, en muchos casos, los pasos a seguir en los programas subsiguientes. Es evidente que los préstamos de ajuste estructural proponen otorgar recursos externos a países que se propongan realizar esfuerzos para disminuir, mediante *ese* financiamiento, los efectos recesivos que pudiese generar inicialmente el ajuste.

A pesar de lo anterior, no se requiere un PAE para poder implementar un programa de ajuste, los cuatro tigres del Sudeste Asiático realizaron el ajuste cuando no había PAE, un PAE no asegura efectuar un ajuste exitoso. (El PAE en el caso de Costa Rica parece ubicarse en ese campo. Ver Monge y Corrales).¹¹

Estabilidad y ajuste

Siendo muy diferentes los procesos de estabilización y de ajuste, usualmente ambos son necesarios a la vez. Difícilmente se emprende un proceso de ajuste estructural en circunstancias en las cuales las personas se sienten más o menos satisfechos con su situación. Usualmente, se dice que es necesario "tocar fondo" para empezar a salir de la situación que ha llevado a esa condición. Ese tocar fondo es padecer los efectos de fuertes desequilibrios macroeconómicos: alta inflación, problemas cambiarios, falta de ahorro. Frente a los problemas de esa índole surgen los programas de estabilización.

Tradicionalmente un programa de estabilización se asocia con el Fondo Monetario Internacional. Cuando un país llama al FMI es porque quiere un programa de estabilización, debido a que la inflación se le fue de las manos y el impuesto inflacionario se está empequeñeciendo, debido a que la tasa inflacionaria es tan acelerada que la base sobre la que se impone el impuesto se reduce. Cuando los gobiernos dejan de tener ventaja del impuesto inflacionario, los déficits del sector público ya no son manejables: los empleados se van a quedar sin paga; la cantidad de restricciones sobre el comercio exterior para equilibrar los flujos de exportaciones y de importaciones no son ejecutables; no hay manera de tener tanta gente en el Banco Central decidiendo quién puede importar, cuándo y cuánto y a quién se le compran las divisas. En el Chile del tiempo de Allende, el tipo de cambio de cada exportación dependía de lo

¹¹ Monge, Ricardo y Corrales, Jorge. *Política de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica*. San José, ECONOFIN, 1988.

tiempo de Allende, el tipo de cambio de cada exportación dependía de lo que negociara el exportador con el banco, simultáneamente, podía haber tres o cuatro mil tipos de cambio. En estas condiciones, el país decide que hay que meterse en cintura y buscar un programa de estabilización para aplicar una serie de medidas macroeconómicas con el fin de poner en orden la casa, esto es: disminuir el déficit fiscal, afectar el tipo de cambio para poner en orden los flujos de exportaciones e importaciones, controlar el crecimiento de la oferta monetaria y del crédito. En general, una política de estabilización busca ir hacia una situación en la cual desaparezcan el déficit externo, el déficit fiscal y el déficit entre el ahorro y la inversión.

No se puede recuperar la representatividad de los precios relativos si se mantienen graves desequilibrios macroeconómicos. Por ello, usualmente se busca, al tiempo del ajuste, también estabilizar la economía. Se discute si la estabilidad debe preceder al ajuste o si ambos se deben buscar simultáneamente. Lo que nadie alega es que la estabilidad se deba posponer para una época posterior en la cual ya se haya alcanzado al menos un cierto grado de ajuste.

Los efectos negativos pueden ser mayores en una economía libre desestabilizada, que en una economía distorsionada desestabilizada. En una economía restringida, las mismas distorsiones pueden estar ayudando a soportar el impuesto inflacionario, necesario para sanear las finanzas públicas. Dentro de este campo la experiencia del Cono Sur es muy llamativa, muy iluminadora. Argentina a fines de la década de 1970 llevó a cabo una liberalización del comercio exterior y del sector financiero, sin embargo, nunca pudo poner las finanzas públicas en orden, lo cual hizo que aunque se fue abatiendo la tasa de inflación interna, se hizo lentamente. Argentina trató de llegar a un proceso en el cual utilizar el tipo de cambio como instrumento para abatir la tasa de inflación interna, se pretendía devaluar el tipo de cambio más lentamente de lo que la gente esperaba, para que se ajustasen las expectativas y los precios internos de los bienes se inflasen menos aceleradamente. Para ello usaron un tipo de cambio flexible, ajustable, activo, que estaba pre-anunciado con una devaluación más lenta.

El público, al ver que no se habían puesto en orden las finanzas públicas, concluyó que la capacidad de mantener ese tipo de cambio era cero a largo plazo. El tipo de cambio activo que se estaba siguiendo fue disminuyendo la inflación durante un tiempo, hasta que la gente calculó que las reservas, a pesar de que habían crecido y de que eran muchas, porque hubo un gran influjo de capital hacia el país, ya no soportarían una especulación masiva. Se ha desarrollado la teoría de la especulación

Masiva¹² contra el tipo de cambio, que consiste en explicar que hay un mínimo de reservas tal, que los inversionistas privados pueden calcular que ya no tiene el Gobierno capacidad para soportar un ataque de compra de divisas y se rompe el sistema.

Una vez lograda la estabilidad, se debe mantener. Si lograda la estabilización ella se rompe cuando todavía se está en el proceso de liberalizar, se tendría un efecto negativo sobre las posibilidades de establecer un nuevo sistema económico. En Uruguay, en la segunda mitad de la década de 1970, se realizó una liberalización de su sector financiero. No se realizó una liberalización del comercio exterior, pero sí una liberalización muy amplia en el sector financiero y se obtuvo la tasa de crecimiento más acelerada de 1975 a 1981 de los tres países del Cono Sur con experiencias de liberalización en esa época (Argentina, Chile, Uruguay).

Uruguay logró en 1976-1977 resolver sus problemas fiscales, llegando a que el déficit del sector público con respecto al PIB fuese menos del 1%. Sin embargo, en 1980 empezó a aflojarse la capacidad del Uruguay de sostener el equilibrio del sector público, empezó a aumentar el crecimiento del gasto público en términos reales y en 1981 el déficit llegó a un 12% del PIB. Ese mismo año se rompió la "tablita", que era un sistema cambiario activo y preanunciado, utilizado como instrumento para combatir la inflación, parecido al de Argentina y que había tenido una duración más prolongada en Uruguay que en Argentina. La gente supo que Uruguay estaba de nuevo con un grave problema fiscal y que no iba a poder mantener la estabilidad de los precios. Al llegar a esta conclusión se dio, como en Argentina una corrida desestabilizadora, especulativa, contra la moneda interna: se acabaron las reservas de divisas y se rompió el proceso de liberalización y de crecimiento que se venía dando.

Como más adelante señalaremos, con respecto al ajuste se discute si el mismo debe ser de golpeo gradual. También esta alternativa se discute respecto a los programas de estabilización, pero en este caso la necesidad de romper las expectativas inflacionarias o de devaluación, otorga argumentos más fuertes a una estrategia que busque alcanzar la estabilidad en un plazo muy corto. Así, por ejemplo, el mantener un déficit fiscal que cree expectativas de que la oferta monetaria deberá crecer en el futuro para financiarlo, puede hacer que desde ahora se acelere la inflación.

12 Connolly, M.D. *Speculative attack on the Peso and the Real Exchange Rate: Argentina 1979-81*. Journal of International Money and Finance Volume 5, March Supplement, 1986.

La globalidad del ajuste

Para obtener buen éxito en la política económica, para que la estabilidad no atente contra el crecimiento, para que la estructura productiva no genere —pasado poco tiempo— nueva inestabilidad, es necesario perseguir simultáneamente los tres objetivos: estabilidad, crecimiento y eficiencia en la utilización de los escasos recursos productivos¹³

Si la estabilidad se convierte en fin único su costo puede ser un continuado empobrecimiento. Si el crecimiento se busca sin cambiar la estructura productiva para alcanzar una mayor competitividad, ese crecimiento será fugaz. Cuando los objetivos se persiguen escalonadamente, es posible utilizar mecanismos favorables a la estabilidad, pero nocivos para el crecimiento y la eficiencia. Tal es el caso de los aumentos impositivos.

Y así como se deben perseguir simultáneamente los objetivos de estabilidad y ajuste estructural (y sin prejuzgar en contra de que la estabilidad se deba alcanzar en un plazo más corto como parecen indicarlo los argumentos) el ajuste también debe ser global. En última instancia esa globalidad trasciende los campos de la economía y abarca aspectos sociales, políticos y culturales que adelante señalaremos. Pero en el propio campo de la economía la globalidad significa el pretender eliminar las distorsiones en los cinco campos en los que las clasificamos: comercio exterior, sector financiero, movimiento de capitales, sectores productivos y sector público.

Es necesario que las reestructuraciones se den en todos los sectores para que sus efectos se refuercen unos a otros. Sería, por ejemplo, fatalmente ineficaz buscar la solución de los problemas agropecuarios sólo con medidas que afecten directamente a ese sector, sin atender los costos elevados de insumos y combustibles, las altas tasas de interés y el uso mismo de recursos necesarios para la inversión en actividades gubernamentales.

Sin embargo, esa globalidad no implica que necesariamente la rapidez del ajuste sea igual en todos los sectores, lo cual obliga a plantearse el problema del orden del ajuste para el caso de que, el mismo, no sea de golpe.

13 Ver. Sargent, T. *Rational Expectations and inflation*. New York Haper and Row, 1986 y Rodríguez, Andrés y Rodríguez, Miguel. *Política Cambiaria en Costa Rica: Dimensiones Monetaria y Real*. En González Vega, Claudio y Camacho Mejía, Edna (editores), *Políticas económicas en Costa Rica*, San José, Academia de Centroamérica y Ohio State University, en prensa.

Gradualidad del ajuste

Con relación a la velocidad del ajuste es evidente que: a) si no hay externalidades (circunstancias que afecten los mercados y que no pueden ser reflejadas adecuadamente en los precios), b) si no hay límites en la cantidad de información que la gente tiene; y c) si no hay costos de transacciones; no hay duda de que un cambio total inmediato es la solución, porque no hay costo de ajuste. Si una situación es buena y la otra no, y si el cambio no tiene costo, el cambio hacia la primera debe darse *de* inmediato y en todos los frentes a la vez.

Desgraciadamente, se deben considerar las externalidades, las limitaciones en la información y los costos de las transacciones. En este caso, las conclusiones que pueden generar un cierto consenso técnico serían las siguientes: 1) El modelo al que se debe llegar —modelo libre— debe ser enunciado de inmediato. Por tenerse que ir gradualmente de un modelo distorsionado a uno libre, no se sigue que se le deba negar a los agentes económicos el conocimiento, desde ya, del modelo al que se quiere llegar. Esto es importante para que las personas puedan planear sus actividades de hoy, conociendo también el marco jurídico del futuro, que conozcan no sólo las reglas de juego del mercado distorsionado, sino también las del nuevo mercado libre, para que cada uno, individualmente, pueda tener la mejor posibilidad de acertar en la forma de establecer sus actividades particulares, 2) el proceso, siendo gradual, debería permitir que el tiempo que dure esa gradualidad sea suficiente para transferir la información de cómo actuar en el nuevo marco económico que se va a establecer. Salir de un marco distorsionado al igual que salir de uno libre, requiere aprender cómo se trabaja en un marco diferente, 3) se ha comprobado que si hay limitación en la cantidad de fondos externos disponibles, estas limitaciones usualmente afectan más la inversión que el consumo. Los gobiernos tienen un menor costo político si restringen el consumo de las generaciones futuras, y no él de las presentes y en esos casos se ha demostrado, teóricamente, que se debe ser gradual en el proceso de liberalización del comercio exterior pues una apertura inmediata puede provocar una gran disminución de la inversión, 4) el cambio debe ser lo suficientemente rápido para que efectivamente los agentes económicos lo tomen en cuenta y ajusten sus reglas de conducta y 5) el cambio debe ser lo suficientemente rápido, y creíble también, para que no resulte en interés de los agentes dedicar sus recursos a revertirlo.

La inversión para reequipar la industria y para modernizar la agricultura, toma tiempo. La reducción del sector público que afecta la producción, toma tiempo. Igualmente toma tiempo cambiar los patrones paternalistas y proteccionistas del intervencionismo neo-mercantilista.

Al orden de competencia, de superación, de conciencia del riesgo y de sustitución de normas específicas por normas generales. A todo esto debemos llegar para alcanzar la meta de la economía de mercado; pero la realidad obliga a llegar de manera gradual. Mucho tiene que ver esta situación con el hecho de que en los seres humanos la interacción conocimiento-experiencia se afecta en ambas direcciones: nuevas experiencias van creando un nuevo conocimiento, o sea, una nueva formación mental fraguada por lo que ocurre afuera y , a su vez, un nuevo conocimiento conduce a vivir nuevas experiencias. Los procesos de cambio requieren de esta interacción entre las concepciones personales de la realidad y la realidad que se está dando. Esto requiere tiempo.

Conviene hacer énfasis en que las medidas para obtener el cambio deben aplicarse de manera automática, sin someter su aplicación a ninguna decisión gubernamental posterior. Esta automaticidad consiste, en que, si para ser gradual, se decide que una reducción de tarifas debe ser aplicada en un 20% en cada año de un período de 5, ello ocurrirá por el simple transcurso del tiempo sin necesidad de ulterior resolución. Dentro de esa automaticidad se debe buscar la mayor uniformidad posible, en el sentido de que todas las medidas vayan siendo lo más neutras en su efecto de distribución de recursos entre sectores productivos, para que así se eliminen las distorsiones y las diferencias entre costos privados y costos sociales.

El orden del ajuste

Dado que la estabilización no debe ser posterior al ajuste, el ajuste del sector público debe darse desde el inicio de un proceso de liberalización económica, ya que es necesario, para eliminar distorsiones, que los cambios en el sector público se vayan realizando tomando en cuenta no sólo las medidas macroeconómicas y monetarias de estabilización, sino también las variaciones reales y microeconómicas propias de la liberalización económica.

Difícilmente, se podría primero ajustar un déficit del sector público para buscar estabilidad, y después cambiar las políticas de ingresos y gastos estatales para alcanzar uniformidad y eliminar distorsiones. Difícilmente se podría buscar la estabilidad eliminando un déficit fiscal con aumento de precios de combustibles vendidos por empresas públicas, no compatibles con los mercados internacionales para después eliminar las nuevas distorsiones que esa equivocada política de estabilización estaría ocasionando. Lo anterior nos permite concluir que el ajuste en el sector público debe estar presente desde el inicio del proceso de liberalización.

En cuanto al orden de los otros campos parece existir una mayoría que opina que es mejor liberar primero el comercio exterior, seguir luego con la liberalización de los precios relativos internos, después con el sector financiero interno y terminar con la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Sin embargo, se puede justificar mayor anticipación en la liberalización financiera interna. Podría ser que convenga primero la liberalización financiera interna que la liberalización del comercio exterior, como fue el caso de Uruguay, en el cual se dieron resultados muy satisfactorios en cuanto a tasas de crecimiento. Hay dos liberalizaciones que claramente no deben hacerse anticipadamente. Primero la cuenta de capital de la balanza de pagos no debe liberalizarse totalmente, sino hasta que todos los otros objetivos estén totalmente cumplidos.

Desde 1972, uno de los economistas que ha hecho más famosa la tesis de liberar sobre todo en el sector financiero, Ronald Mc Kinnon, había advertido que debería tenerse cuidado con la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Mc Kinnon señala que en el proceso de liberación de Corea, un serio problema se produjo por cuanto se dieron ingresos muy grandes de capital hacia el país, al hacerse positiva y grande la tasa real de interés externa. Al hacerse muy atractiva Corea para las corrientes de capital, la tasa de cambio para el sector externo tiende a ser una tasa baja en términos reales. Si se revalúa la moneda local y los sectores exportadores pierden las ventajas obtenidas con la liberalización del comercio exterior, en lugar de darse un crecimiento de las exportaciones, se da un crecimiento del consumo de bienes no transables financiado por las grandes corrientes de ingresos del exterior. Aquí podemos de nuevo aplicar el dicho de Mundell, de que las cosas son exactamente lo contrario de lo que parecen: en un proceso de liberalización, el problema no es una fuga de capitales sino exceso en ingreso, porque se distorsionan los precios relativos de los bienes de exportación.

Un segundo caso se da entre sectores productivos. Imaginemos un país que produce alimentos para consumo interno y produce otro bien agrícola para exportar e imaginemos que tiene una restricción en el comercio exterior, aranceles altos que hacen más rentable producir bienes para consumo interno y que los alimentos tienen precios controlados muy bajos, para asegurar el consumo en los mercados locales. En ese caso, si se liberan los precios de los alimentos, sin liberar el comercio exterior, lo que se puede producir es una desviación de los factores que estaban produciendo bienes agrícolas exportables, hacia la producción de bienes agrícolas de consumo interno. Si ya había una distorsión en favor de la producción de consumo interno, al aumentar los precios de los

alimentos, se hace más atractiva la producción para ese tipo de bienes y con eso se disminuyen aún más las exportaciones de los bienes en que ese país tiene ventaja comparativa. De manera que en esa situación, una liberación de los precios de esos artículos antes de liberar el comercio exterior, puede llevar a una asignación aún más ineficiente de los factores de la producción. Estos son dos casos en que claramente está establecido un orden para la liberación. Para el caso de la liberalización en el sector financiero ver la obra de Ronald Mc Kinnon

El objetivo del ajuste y los PAE

Por gradualidad del ajuste usualmente se entiende una modificación en etapas de las variables instrumentales de la política económica para llegar, al cabo de un período de tiempo, a alcanzar los valores deseados para esas variables. En nuestro caso se pretendería con un enfoque gradual ir eliminando paulatinamente las distorsiones existentes en los precios relativos.

La idea de etapas sucesivas de cambio en las variables instrumentales implica la idea de un objetivo de valor para esas variables, al cual se desea arribar al cabo de cierto tiempo. Esto es, para que la gradualidad tenga significado se debe presuponer un modelo conocido desde el principio de su aplicación, al cual se desea llegar y respecto al cual las aplicaciones sucesivas de políticas económicas están subordinadas. Esto no es posible si el objetivo final no está claramente definido desde el inicio de la aplicación del cambio estructural.

Lo anterior no implica que, conforme se vayan aplicando las medidas, no se puedan efectuar ajustes al proceso de cambio, que pueden surgir de un mejor conocimiento de los problemas concretos que se desean corregir o de un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema económico. Ese conocimiento, se puede generar con la aplicación de las medidas iniciales.

La determinación explícita del objetivo final buscado con el cambio estructural es necesaria por dos razones. Por una parte, no se puede pretender congruencia de las medidas de política económica que sucesivamente se vayan aplicando, sino es con base *en* un objetivo final claramente delineado con respecto al cual se evalúe a priori la eficiencia de las medidas a aplicar. Por otra parte, el cambio estructural busca hacer que

14 Mc Kinnon, Ronald I. *Honey and Capital in Economic Development*; The Brookings Institution, 1973, Washington.

los agentes económicos actúen, no con base en las señales falsas de los precios alterados, sino como respuesta a los "precios sombra" de un mercado competitivo en el tanto esos precios puedan darse en la realidad.

Si los agentes económicos conocen el objetivo final buscado, serán capaces de descontar el futuro y actuar, en la adopción de decisiones de largo plazo, con base en el esquema final al que se desea llegar. Por otra parte, los agentes económicos cambiarán sus decisiones para adaptarse al modelo que se desea obtener, únicamente si creen que el nuevo modelo se va a aplicar. La credibilidad de la política económica es así esencial para su éxito. Obviamente no puede haber credibilidad en una política económica, que se va a aplicar a través de varios años, si no se conocen desde el principio los cambios que se irán introduciendo a través del tiempo, en especial en sociedades sujetas a frecuentes cambios políticos que pueden alterar las intenciones de política económica de las autoridades. Por ello, para que la credibilidad del ajuste estructural gradual sea mayor, se debería plantear explícitamente desde su inicio el objetivo final, las medidas que se pretenden aplicar y la fecha en que cada una de ellas se aplicará. Es más, la credibilidad del cambio sería mucho mayor si las decisiones políticas de adopción de las medidas (sean estas decisiones del Legislativo, del Ejecutivo o del Banco Central) se adoptan al inicio del proceso de cambio, aún para aquellas medidas cuya aplicación se dará en períodos futuros, lo que anteriormente hemos denominado automaticidad del ajuste.

Ninguna de estas características deseables de un proceso de cambio gradual se pueden dar con la concepción del sistema de préstamos de ajuste estructural (PAE), en el cual no se define el objetivo final, las medidas de política se definen individualmente para cada uno de los programas de préstamo (PAE I, PAE II, etc.) y, por supuesto, no se adoptan como decisiones gubernamentales sino en el momento de formalizar cada uno de los préstamos.

Esta característica del programa PAE obliga a plantearse cada uno de los préstamos con los criterios de segunda preferencia (second best). En este caso lo único que podríamos concluir de un análisis de costo-beneficio de cada préstamo, es si la situación económica posterior al programa de ajuste de cada préstamo es superior o inferior a la situación previa. Pero de ninguna forma podríamos determinar si se hace la "mejor" utilización de los recursos del préstamo, pues ello implicaría la comparación de costo-beneficio de un número prácticamente infinito de alternativas.

Como es bien conocido de la teoría de la segunda preferencia, el simplemente aproximar el valor de un subconjunto de precios a su valor

de sombra, sin eliminar distorsiones en el resto del conjunto de precios, no asegura que se mejore la eficiencia de esa economía. Por ello, en estos casos el análisis de costo-beneficio debe ser muy bien determinado. Veamos un ejemplo.

En el PAE I para Costa Rica se pretendió cambiar el sistema de comercio internacional para mejorar la competitividad y estimular las exportaciones. Por supuesto, lo que se buscó fue mejorar la asignación de los recursos productivos y para ello se trató de disminuir el proteccionismo. El grado de proteccionismo lo podemos medir a través de la tarifa efectiva, cuando los instrumentos mediante los cuales se aplica son arancelarios. La tarifa efectiva la podemos reducir disminuyendo los impuestos de importación sobre los bienes finales, o bien, elevando los aranceles sobre los bienes intermedios cuando éstos son cero o notablemente más bajos que los que corresponden a los bienes finales. En el caso concreto del PAE I para Costa Rica, no se pudo llegar a un acuerdo regional para disminuir significativamente la tarifa común sobre bienes finales, bien porque Costa Rica no lo negoció con ese deseo o bien porque sus socios no estuvieron de acuerdo con ello en aquella época. Se pretendió entonces (1986) disminuir el proteccionismo usando la facultad del Banco Central de Costa Rica de imponer sobretasas a la importación, elevando con ello los impuestos sobre los bienes intermedios que se importen. Esta medida se aplicó en 1990, después de aprobado en 1989 el PAE II, elevando el piso arancelario de 5% a 10% con fines fiscales.

¿Contribuye esa medida al objetivo buscado de una mejor asignación de recursos? No necesariamente. Las sobretasas elevarán al menos temporalmente los costos de producción en Costa Rica, comparados con los de sus socios en el Mercado Común Centroamericano y pueden dar lugar a cambios en las corrientes comerciales de las llamadas de desvío del comercio, en la teoría de los mercados comunes. Esto es, podrían dar lugar a que industrias en las que Costa Rica tenga ventajas comparativas frente a las otras naciones centroamericanas, al enfrentar costos mayores por las sobretasas, dejen de ser competitivas y se expandan industrias menos eficientes en otros países. Si la disminución en las tarifas de los bienes finales no tuviese ningún efecto de aumentar competitividad y exportaciones hacia terceros mercados, lo cual es muy factible que así sea, pues es muy pequeña y puede simplemente haber disminuido "el agua" de la tarifa nominal¹⁵, la combinación de esta disminución en la tarifa nominal de bienes finales con las sobretasas y su efecto de desvío del comercio configurará un deterioro en la asignación de los recursos productivos. Si para evitar este efecto desfavorable de las

15 Monge, Ricardo y Corrales, Jorge. OP.cit. Págs. 106 a 132.

sobretasas se recurre a expedientes administrativos, para no aplicarlas o devolver su importe cuando los bienes intermedios se destinen a la producción para exportaciones hacia Centro América, se incurrirá en altos costos administrativos para el gobierno y para las empresas que deberían ser comparados con el beneficio de la disminución de la tarifa efectiva. Ello, por otra parte, no compensaría la ventaja que en el mercado costarricense tendrían las empresas de los otros países centroamericanos que no tuviesen las sobretasas.

Para evitar esta desventaja para la industria costarricense, se necesitaría gravar el ingreso de los bienes finales de Centro América en proporción a su incorporación de bienes intermedios y a la sobretasa impuesta por el Banco Central de Costa Rica. Esto eliminaría el libre comercio entre Costa Rica y el resto del MCCA y elevaría los costos administrativos que de nuevo deberían compararse con los beneficios de la medida.

Lo que es más, la complejidad económica y administrativa resultante es en sí un costo económico. La aplicación de un número creciente de medidas discriminatorias y diferenciadas a las empresas, dificulta de tal manera el cálculo económico y disminuye en tanto la transparencia de los mercados, que se debe tomar en cuenta el mayor costo de la información como un elemento importante al considerar el costo-beneficio de estas medidas en el contexto de un análisis de segunda preferencia.

Dado que con posterioridad al PAE I de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y Honduras iniciaron programas de apertura comercial y "degravación" arancelaria, los efectos negativos de aumentos al piso de la tarifa son ahora menores, pero el caso analizado sigue siendo un ejemplo de las limitaciones del análisis de segundo mejor de los PAE, cuando no se dispone de un modelo objetivo claro que permita señalar las características que se buscan con las medidas parciales.

Este análisis nos pone de manifiesto las dificultades y cuidados que deben tenerse en un análisis de costo-beneficio, para determinar la conveniencia de medidas parciales. La introducción de reglas complejas en mercados ya distorsionados puede ser un elemento muy negativo que resulte en mercados aún más fraccionados, con mayores costos de información y una operación aún más ineficiente del aparato productivo. Su ejecución puede resultar en mayores privilegios discriminatorios que hagan aún menores la generación de recursos y los incentivos para la inversión y que hagan aún más ineficiente la asignación de los recursos productivos.

Por todo lo anterior, los PAE no son suficientes. Además, ya habíamos señalado que no son necesarios para el ajuste estructural. Claro que son convenientes en el tanto recursos externos bien empleados permitan atender los requerimientos para el reequipamiento que el ajuste demanda y para darle rostro humano al mismo y complementarlo con el ajuste social. Pero la responsabilidad del ajuste es de cada sociedad. Sólo cada país puede definir un claro objetivo al que desea llegar. Sólo cada país puede proyectar su propio destino. Sólo cada país puede alcanzar un consenso político para lograrlo.

Se podría argumentar que las limitaciones señaladas para los PAE también cobijan al ajuste estructural. Sin embargo, la automaticidad del proceso introduce una diferencia fundamental de información disponible. El ajuste estructural gradual y automático permite a todos los agentes económicos conocer desde ahora las reglas de la constitución económica a la que se apunta, y los pasos que para ello se darán. Con esa información los agentes económicos pueden hoy tomar sus decisiones con conocimiento de cual será el orden económico que va a regir, y en consecuencia pretender el mayor beneficio para ellos y para la sociedad. Esta circunstancia hace muy diferente este proceso a una serie de PAE que no indican cual es la política económica que regirá en el futuro.

Los mecanismos del ajuste

Los mecanismos del ajuste dependen de las distorsiones imperantes que hayan establecido precios relativos, no por la acción espontánea y evolutiva de los mercados sino por razones de mando. Cabe sin embargo comentar algunas de las posibles medidas necesarias en los distintos campos para alcanzar la liberalización económica.

En el campo del sector público no sólo es necesario eliminar causas de inestabilidad, (déficit) sino también asegurar que el tamaño del Estado no limite las posibilidades de inversión en los sectores productivos, pues de lo contrario sería muy difícil alcanzar una tasa adecuada de crecimiento por habitante. También es necesario eliminar efectos no neutrales de las políticas de gasto, impuestos y precios de bienes públicos. Pero lo anterior, usualmente, no es suficiente. Para que el mercado opere eficientemente se requieren también políticas de desregulación y de privatización. Desregular supone, básicamente, dejar libremente a los particulares todo aquello que no dañe la moral, el orden público o los derechos de los demás; es decir, responsabilizarlos legal y económicamente de sus propios actos.

Esa responsabilidad no puede imponerse, cuando no se les ha dejado previamente en libertad de buscar y obtener sus propios fines. De alguna

manera, cuando el sector público sujeta a autorizaciones gubernamentales previas determinados actos privados, esos actos termina convirtiéndose en públicos; ya sea porque únicamente se autorizan los de sectores privados conectados con los gobernantes (asunto tanto peor, cuando más concentraciones de poder haya), o bien porque al autorizarse los de aquellos se supone que se cumplen todas las exigencias de orden público.

Desregular, por ello, supone también despolitizar la economía, tanto para proteger al Estado de la manipulación de los grupos de presión privados —pero con claras conexiones con el poder político—, como para proteger la economía y la libertad empresarial del control o de la manipulación políticas.

Mediante la privatización se transfieren a formas de organización de propiedad privada actividades que se vienen prestando por el Estado, en muchos casos protegidas mediante monopolios legales que excluyen a los demás de la posibilidad de competir con el ente público. El propósito de la privatización, es disminuir las acciones empresariales que realiza directamente el Estado y traspasarlas a organizaciones privadas; sean estas sociedades comerciales, personales, cooperativas solidaristas o asociaciones comunitarias.

Para la incorporación de la economía a los mercados mundiales, lo usual es primero eliminar las restricciones cuantitativas convirtiéndolas en arancelarias, y luego disminuir las tarifas sobre bienes fiscales buscando quedar con una sola tasa baja para todos los bienes. Si se utiliza una estrategia gradual de ajuste, en el proceso se van aumentando los impuestos sobre materias primas para ir disminuyendo la protección efectiva calculada sobre el valor agregado local. Recordar sin embargo los comentarios ya indicados respecto a la inconveniencia de esquemas de compleja administración.

Por eso, durante el proceso de ajuste se puede argumentar la conveniencia de que opere algún sistema generalizado de incentivos sobre las exportaciones para eliminar el sesgo antiexportador residual. Se debe considerar, sin embargo, que este debe ser un subsidio temporal soportable, de forma que su costo no atente contra la estabilidad de la economía. La eliminación de otras restricciones y la disminución de aranceles asegura que los precios relativos internos de los bienes transables converjan hacia los internacionales, eliminándose las distorsiones¹⁶. Este fue el esquema seguido con éxito por Taiwán en su

16 Una más detallada consideración de estos temas en Rodríguez, M.A. *Al Progreso por la libertad*. Editorial Libro Libre, 1989, San José. Cap. XI a XV de donde se transcriben algunos conceptos.

proceso de apertura. Corea, por su parte, impuso internamente los precios externos por fiat y esquemas de subsidios, dando lugar a una mayor concentración de la propiedad y a un proceso difícil de mantener en sociedades más abiertas a la acción de grupos de presión.¹⁷ En el campo financiero interno no puede dejar de reconocerse la importancia de un sistema ágil y eficaz de auditoría sobre los intermediarios financieros a fin de evitar el fraude y dar suficiente transparencia al sistema, disminuyendo los costos de información y de transacciones. Pero ello es muy distinto de fijaciones arbitrarias de tasas de interés, de limitaciones discrecionales a la entrada, de impedimentos a la innovación y asignaciones cuantitativas de recursos que fragmentan los mercados. Frecuentemente, tratando de favorecer grupos de pequeños agricultores, por ejemplo, se fijan tasas preferenciales de interés para préstamos a ellos, con el resultado de que se disminuye el crédito disponible para esos proyectos y de que se incrementan otros costos no de interés prioritario.¹⁸

La fragmentación de mercados, es una medida que impide que haya vasos comunicantes entre los distintos recursos de ahorro y los distintos recursos de inversión, lo cual permitiría equilibrar las tasas de interés para proyectos de similar riesgo y similares condiciones y que hace, por el contrario, que haya ciertos recursos predestinados a cierto tipo de proyectos. Así, ciertos recursos tienen fin específico y se asignan no en virtud de la rentabilidad esperada de cada proyecto, sino con base a listas establecidas arbitrariamente. Esto implica que se dejan de financiar proyectos de alta rentabilidad y se financian proyectos de baja rentabilidad. Al hacer esto, se disminuye el volumen de ahorro de la comunidad, ya que el retorno total de la inversión es menor, por lo que el total de proyectos seleccionados resulta también menor. En estas circunstancias, se reducen no sólo los recursos dirigidos a proyectos de alta rentabilidad, sino también la totalidad de los mismos.

El resultado final de esta fragmentación de los mercados financieros, es equivalente a una disminución en el volumen de la inversión y en la calidad de esta; a una disminución en la eficiencia de la estructura productiva y a una disminución en los volúmenes de producción que podríamos obtener en cada momento.

Para liberalizar el sector financiero se hace indispensable eliminar las fijaciones de tasas de interés que, en condiciones de inflación,

17 Ver Rodríguez Echeverría, Miguel Ángel. *Tendencias y perspectivas para el desarrollo de nuestro comercio internacional*. Cátedra Libre Rodrigo Facio, Universidad Nacional., Nov. 1989.

18 Manis, Dell; González Vega, Claudio y Von-Pischke J.D. Editores Óp. cit. *Crédito Agrícola y desarrollo rural: "La nueva visión"*. 2da. parte: Las políticas de tasas de interés. Especialmente antes de Adams y González Vega.

frecuentemente determinan intereses reales negativos, eliminar asignaciones cuantitativas de recursos que fragmentan el mercado, no establecer discriminaciones entre intermediarios ni límites a la innovación y facilitar la libre entrada a las actividades financieras. Además, se debe asegurar una política fiscal que no lleve a estrujar hacia afuera del mercado a los inversionistas privados, ni a establecer tasas reales de interés tan altas que limiten la inversión y el crecimiento. Para promover y realizar el ajuste, es necesario aumentar la inversión y permitir que sea dirigida hacia los sectores en los cuales naturalmente somos más competitivos, y no hacia las empresas que la política hace artificialmente más rentables. Para ello, es imprescindible permitir que precios y costos reflejen la rentabilidad social, con el fin de que aumente la rentabilidad de la inversión en empresas verdaderamente productivas.

En el sector industrial necesitamos una mayor especialización, ir hacia fábricas que no tengan tanta variedad de artículos, para que puedan lograr índices de eficiencia mayores. El gran problema que tienen algunas de nuestras fábricas es que, al estar cambiando moldes para hacer distintos tipos de artículos, hace que las maquinarias estén más tiempo paradas ajustándose a diversos productos que produciendo. Por supuesto, el grado de eficiencia que con esa atención dirigida hacia la producción de múltiples artículos para un mercado muy pequeño se puede tener, no permite ser competitivos internacionalmente.

Lo que se necesita es ir eliminando las distorsiones que permiten que opere en el país una tecnología que no está acorde con nuestra escasez relativa de factores de producción, ni con las posibilidades reales de competir en los mercados mundiales.

En el campo agrícola, la necesidad del ajuste se ha palpado con fuerza, pues buena medida del peso del proceso del modelo de sustitución de importaciones recayó sobre este sector¹⁹. Sin embargo, el ajuste demanda también cambios en la agricultura. Se deben eliminar las restricciones al comercio de los productos agrícolas, las fijaciones de precios mínimos y máximos, las asignaciones exclusivistas de crédito y permitir que se desarrollen nuevos productos agropecuarios.

Durante el proceso gradual de ajuste, habrán de desarrollarse y transferirse conocimientos y tecnología sobre cultivos alternativos, rentables para el agricultor; deberá facilitarse el que se lleven a cabo las inversiones que resulten necesarias. Los recursos externos disponibles para el ajuste estructural, deben emplearse en compensar monetaria-

19 Ver ANFE. *El modelo económico costarricense*. San José, Ediciones ANFE, 1980.

mente a los agricultores afectados y en financiar, con cargo a la sociedad, el proceso de aprendizaje y cambio.

Tenemos que pensar que parte importante de este ajuste estructural es el ajuste en el sector de servicios. Una de las equivocaciones más serias de economistas, políticos y sociólogos, es seguir pensando en términos del pasado en cuanto a la estructura productiva. La estructura productiva del futuro es una en la cual el sector de servicios va a ir creciendo, el sector industrial va a ir disminuyendo como proporción, tal como pasó con el sector agrícola. Países que no han pasado por todo el proceso de industrialización, de la gran industria, pueden omitir esa etapa y pasar a una de crecimiento de la economía de servicios y de la comunicación. Este traslado, este paso a la economía de servicios, a la economía de la comunicación pondría a los países de América Central en posición muy ventajosa con relación a otros países del tercer mundo.

Queda el tema de los movimientos de capital. Esta última etapa del ajuste puede llamarnos a la adopción de una política de libre convertibilidad con un tipo de cambio fijo que opere en condiciones de real estabilidad, o con un tipo de cambio flexible que ajuste pequeñas variaciones en el tipo de cambio real. Pero durante el proceso de ajuste, un control de los movimientos de capital, una estabilidad todavía no alcanzada y variaciones en el tipo de cambio real, justifica un sistema de minidevaluaciones activo y pre-anunciado²⁰ Así se puede mantener un tipo de cambio realista que, por ser compatible con un menor grado de protección a la producción para el mercado interno, permita una mayor competitividad a las exportaciones, sin aumentar los costos a los consumidores; y que permita también un crecimiento en la producción de servicios exportables. Salud, educación, programación para cómputo, turismo; son sólo algunos de los servicios que, con el cambio de la estructura, se harían más atractivos para compradores extranjeros. Cabe señalar que los mecanismos de ajuste pueden, eficientemente, operar en un Mercado Común o Comunidad Económica Centroamericana que sirva como plataforma de lanzamiento, de estas economías, a los mercados mundiales y no como medio de protección y aislamiento.²¹

20 Ver Rodríguez, Andrés y Rodríguez, Miguel Ángel. *Política cambiaria en Costa Rica: Dimensiones monetaria y real*. En González Vega, Claudio y Edna Camacho Mejía. Editores. *Política Económica en Costa Rica*. Academia Centroamérica y Ohio State University, en prensa. San José.

21 Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la acción*. El Sector Industrial ante el Cambio Estructural. Editado por Gabriel Bonilla, 1988. San José.

El rostro humano del ajuste

Los programas de ajuste estructural no pueden dejar de lado las condiciones de vida de las personas más pobres durante su puesta en vigencia.

La certeza de que aumentar la eficiencia lleva a incrementar el ingreso por habitante ya permitir que crezca más aceleradamente de ahí en adelante, no justifica ignorar los problemas de los pobres durante el periodo de ajuste. Por eso el ajuste debe tener rostro humano²² Parte importante de esta consideración es discriminar la reducción de gastos públicos de los programas de estabilización que acompañen al ajuste estructural, de forma que no se afecten los programas de inversión que favorecen a los pobres.

La literatura del ajuste estructural distingue tres grupos de pobres: a) Las personas que llegan a ese estado por el ajuste, como quienes pierden empleos públicos o de empresas ineficientes; b) Las personas vulnerables o en el límite de la pobreza, como ancianos, niños, madres solas, campesinos, sin tierra a quienes la eliminación de subsidios los puede llevar al nivel de pobreza; y c) Las personas pobres de solemnidad, que lo son con prescindencia de los programas de ajuste.

En todo caso, para todos los pobres el ajuste estructural debe ser planeado de forma tal que los gastos en educación y salud les favorezcan, se conserven y más bien se tornen más eficientes. En este sentido cobra plena vigencia la preocupación por una eficaz puntería de estos programas para que verdaderamente beneficien a quienes los necesitan. Al respecto son preocupantes los recortes de gasto en educación que afectan los niveles elementales que son los que en mayor medida favorecen a los pobres. Iguales consideraciones son pertinentes en casi todos los rubros de gasto público.

Además de mantener y profundizar el gasto en capital humano que favorece a los más pobres, durante el proceso de ajuste, son necesarias medidas o programas adicionales de compensación social. Programas transitorios de empleo en obras comunales y programas de nutrición para infantes, madres lactantes y pobres en extremo, han sido ensayados con éxito en países que ejecutan proyectos de ajuste estructural²³

22 Corvia, Giovanni Andrea; Jolly, Richard y Steward, Frances. *Ajuste Rostro Humano*. Volúmenes 1 y UNICEF, Siglo XXI de España. Editores 1987, Madrid.

23 World Bank *Targeted Programs for the Poor during Structural Adjustment*. World Bank, Washington, D.C. 1988.

Claro está que una de las mayores dificultades de estos programas de compensación, es la de dirigir adecuadamente los recursos a las personas pobres ¿cómo definir a los pobres? ¿Cómo identificarlos y ubicarlos?

¿Cómo evitar que los recursos los disfruten quienes por poseer más recursos tienen mayor capacidad para influir y desviarlos en su favor? Como es bien sabido, entre más limitadamente se diseñe el objetivo de los programas, entre más específicamente se defina a los integrantes del grupo beneficiario, más alto es el costo administrativo de los programas y mayores las posibilidades de corrupción. Esto obliga a diseñar objetivos más amplios y períodos más limitados para la ejecución de los programas.

Además, durante los procesos de ajuste, se pueden poner en ejecución programas que, a la vez, como el propio ajuste a mediano plazo, favorecen a los pobres y al crecimiento económico. Tales, por ejemplo, son los programas de crédito para dar acceso a los activos productivos y con los cuales se han desarrollado exitosos casos de créditos limitados, productivos y con muy alta recuperación. También, programas para hacer más rentables los activos de los pobres, como la asistencia técnica agrícola a los pequeños campesinos, o el facilitar la operación de quienes laboran²⁴

El ajuste social

Sin embargo, no es suficiente con tener en cuenta elementos sociales que den rostro humano al ajuste económico. El ajuste debe ser global, como ya señalamos, y ello significa que debe abarcar áreas adicionales a las meramente económicas. Entre ellas prioritariamente la social y la política, para que las reformas se refuercen y apoyen mutuamente.

En el campo social el ajuste significa tejer la red mínima de protección social que mejore la igualdad de oportunidades y otorgue garantías mínimas a los desposeídos, y que por ello garantice un nivel mínimo de bienestar independiente de la contribución individual al proceso productivo. Para ello se deben desarrollar diversas instituciones.

Unas de ellas buscan garantizar igualdad de oportunidades, mediante la configuración de reglas generales de conducta justa, que impidan la coacción entre individuos privados y la arbitrariedad estatal, otras buscan la difusión de la educación, para que todos podamos participar de la herencia cultural y técnica. Otras instituciones tienen

²⁴ Addison, Tony y Denery, Lionel. *The Economics of Poverty Alienation under Adjustment* "World Bank, Washington, D.C. 1988.

por finalidad garantizar que todos los miembros de la sociedad disfruten de un mínimo de ingreso, con independencia de su contribución al proceso productivo. La Seguridad Social es fundamental en el logro de ese objetivo. El conjunto de todas estas instituciones constituyen la red mínima de protección social que se debe tejer para realizar la justicia social.

El nivel al cual esa red se ubica, depende del grado de desarrollo alcanzado por una sociedad específica y ese nivel va aumentando con la generación de riqueza. En la determinación de los recursos utilizados para construir esta red de protección social, se debe guardar equilibrio entre las necesidades presentes y las posibilidades de inversión para aumentar la riqueza futura. También se debe guardar un equilibrio entre la solidaridad para con los ciudadanos más necesitados y la necesidad de mantener estímulos para el trabajo y el ahorro. Y, por supuesto, se debe hacer el uso más eficiente posible de los recursos destinados a tejer esa red, pues de ello dependerá el nivel de justicia social alcanzado. En tanto no se pueda llegar a un sencillo esquema de reparto directo, el sistema debe funcionar conforme y nunca en contra de las leyes naturales del mercado. Sólo así, puede haber armonía entre el progreso y la solidaridad. Siendo la seguridad social institución clave para alcanzar justicia social, es indispensable con imaginación y arrojo avanzar en su perfeccionamiento.

Se deben universalizar los sistemas de pensión, sobre bases de solidaridad que verdaderamente otorguen protección a quienes por condiciones objetivas de vejez, invalidez o irresponsabilidad la requieran, y con sistemas voluntarios complementarios que estimulen el ahorro y la autoprotección. Se deben generalizar, universalizar y humanizar los servicios básicos de salud.

Pero, conviene no Olvidar que la parte fundamental de la verdadera red de protección social, es el sistema generalizado de incentivos que elimina privilegios y permite a las personas participar libremente en la construcción y en los frutos de una economía abierta y dinámica. Con este fin, son esenciales y, como se acaba de señalar, todas las instituciones que generan igualdad de oportunidades, como es la de un sistema educativo que permita a todos participar del legado cultural. Pero se debe comenzar por el principio, y el principio o fundamento, es un sistema jurídico general, basado en la igualdad ante la ley, con reglas justas que realmente se apliquen a todos.

Aspectos políticos y culturales del ajuste

Resulta impráctico en esta presentación analizar los aspectos políticos del ajuste estructural, tanto en lo relacionado con los grupos de interés que lo favorecen y que lo adversan como en lo relativo a las estrategias adecuadas para su ejecución en sociedades democráticas.

Recientemente, algunos de los aspectos especialmente atinentes al primero de esos campos han sido tratados por Marc Linderberg y Noel Ramírez ²⁵, con su análisis de ganadores y perdedores en el proceso de ajuste. Tampoco cabe en esta presentación analizar el tipo de organización política que es compatible con, y favorable a, el ajuste estructural. Ello lo he intentado en otras ocasiones.²⁶ Pero es necesario, al menos, señalar que el ajuste estructural para alcanzar sus objetivos, demanda ajustes políticos y culturales, que le refuerzan y que él mismo también genera.

En el campo político el ajuste estimula la participación y la descentralización. La descentralización permite la competencia entre instituciones públicas y por ello fomenta la experimentación y el descubrimiento. La participación permite la colaboración en la toma de decisiones de quienes van a ser directamente afectados por los resultados y por ello conlleva el ejercicio de la subsidiariedad. Ambas características profundizan y fortalecen las verdaderas instituciones democráticas.

En lo cultural, el ajuste estructural estimula la responsabilidad y fortalece un verdadero sistema de incentivos. Este es un cambio importante de mentalidad, en especial en las sociedades latinoamericanas, tan acostumbrados al estatuto y tan renuentes al riesgo, la responsabilidad y el incentivo. Este cambio de mentalidad sólo podrá surgir de las costumbres inducidas por un ajuste estructural que haga depender el éxito económico de la eficiencia y no del privilegio. Concluida la década de los ochenta, el camino apenas está abierto para que los países centroamericanos lo recorran.

25 Linderberg, Marc y Ramírez, Noel. *Procesas de Ajuste en Países en Desarrollo*. Editorial Libro Ubre. San José, 1989.

26 Rodríguez, Miguel Ángel. *Al Progreso por la Libertad*. Óp. Cit y Rodríguez, Miguel Ángel. *Democracia Participativa y Libertad*. Zelaya, Chester Editor. *Democracia Costarricense: Pasado, Presente y Futuro*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1989, San José.

José Antonio Lobo

Resultados de los programas de ajuste estructural

Introducción

A partir de los años ochenta, el Banco Mundial puso en práctica un nuevo mecanismo para ayudar al desarrollo de las economías rezagadas en el proceso del crecimiento mundial. A este nuevo enfoque impulsado por la banca multilateral se le ha conocido con el nombre de *Programas de Ajuste Estructural*.

Los PAE enfatizan sus objetivos en la eliminación de las distorsiones al mercado y la promoción de la eficiencia de los agentes económicos, además de la aceleración del crecimiento económico. Se considera que se logra un incremento *de* la oferta agregada mediante el aumento en la eficiencia de los sectores microeconómicos en su papel de asignadores de los recursos. El denominado ajuste micro lo impulsan los PAE promoviendo cambios en la estructura productiva de los países, buscando ampliar los sectores donde se tienen ventajas comparativas y reduciendo los que se determinen como ineficientes, tales como las industrias protegidas por privilegios arancelarios y el sector público con sus empresas estatales.

En los programas de ajuste estructural, al igual que en los de estabilización económica impulsados por el Fondo Monetario Internacional, se reconoce que en el corto plazo pueden existir problemas de desempleo

y de distribución regresiva del ingreso, que se llegan a solucionar una vez que la economía logra ingresar en un camino constante de crecimiento. Las políticas económicas que reciben mayor énfasis en los PAE son la reducción y hasta la eliminación de tarifas arancelarias y controles cualitativos (como las cuotas a la importación de bienes) que los países en desarrollo aplican al comercio internacional, el mejoramiento de los precios a que se venden los productos agropecuarios, de manera que se utilicen los precios internacionales como referencia para determinar el precio que se debe pagar por esos productos, y, como la tercera política que se enfatiza en los PAE, es lograr que las tasas de interés alcancen sus niveles de acuerdo a las características propias del mercado, aparte de incentivar mecanismos de devaluación que permitan a la producción interna de cada país lograr precios competitivos en el ámbito internacional.

Así, los préstamos para el Ajuste Estructural se desembolsan de acuerdo a como se vayan implementando estas medidas de manera que el respectivo préstamo se llega a desembolsar rápidamente en la medida en que el país beneficiado logre poner en práctica los ajustes previamente convenidos con el Organismo que aporta los recursos.

Entre las distorsiones más comunes están las que se imponen sobre el intercambio internacional: el proteccionismo aduanero, controles directos a las importaciones y a las inversiones extranjeras, e impuestos a la exportación lo que ha provocado una reducción del tamaño de los respectivos mercados y por ende la capacidad de competencia exitosa de los productores. Generalmente los gobiernos de estos países han adoptado estas estrategias proteccionistas con el fin de promover la propia industrialización a través de la sustitución de importaciones, pero, según estimaciones obtenidas por el Banco Mundial, los países que se han industrializado más rápidamente han sido aquellos que no han recurrido a la protección de su industria. Es más, el Banco asegura que las economías orientadas al libre intercambio han logrado un mejor y mayor crecimiento en casi todos los aspectos que aquellas protegidas del libre comercio. Otra distorsión existente son las cargas a los salarios, lo que hace encarecer el precio del factor trabajo, las tasas de interés subsidiadas provocan una alteración artificial en el valor del precio del factor capital, las tasas de inflación definitivamente inciden en los niveles de ahorro interno que se pretenda generar. Es común encontrar tipos de cambio sobrevaluados que provocan alteraciones en los precios de los bienes importados y la huida del capital nacional a países desarrollados, por último, es fácil encontrar en los países subdesarrollados políticas de subsidios muy arraigadas, fijación de precios de bienes básicos, y de los servicios públicos, lo que altera el precio de los bienes finales e intermedios que se ofrecen en cada economía. Así las cosas, este

tipo de distorsiones han llegado a alterar, en general, el precio de los bienes, servicios, productos intermedios y las materias primas, sean locales o importados, así como el precio de los diversos factores de la producción y, por último, el tamaño del mercado en el cual opera la producción nacional.

A la vez se reconoce que una de las barreras más grandes que impiden a los países recuperar el crecimiento es la incertidumbre macroeconómica, que en muchos países surge del déficit fiscal de su sector público. La presencia latente del problema deficitario del gobierno crea incertidumbre en los inversionistas, porque saben que ese problema habrá que enfrentarlo en algún momento.

Resultados de los PAE según regiones geográficas

Después de la crisis sufrida al iniciar la década de los 80's, los gobiernos de países de todo nivel de ingresos y hasta de diversas ideologías, han reconocido la necesidad de lograr un sistema productivo más eficiente y flexible. Como ya se ha mencionado, el proceso de ajuste es complejo y lento, sobre todo en momentos en que la gran mayoría de los países en desarrollo se encuentran en grave situación financiera, lo que dificulta la posibilidad de obtener nuevos recursos del extranjero para financiar los programas de ajuste. Durante este decenio los organismos multilaterales más importantes, el BIRF y el FMI, se han dedicado a proveer recursos con el fin de ayudar a la instauración de los PAE.

De hecho, muchos gobiernos han logrado reestructurar su economía en el campo comercial y cambiario, pero les queda mucho por ejecutar en lo referente al proteccionismo de la industria local, y al sistema financiero, que con su ineficiencia continúa distorsionando los tipos de interés. Además, en muchos países, la situación tributaria hecha por la borda toda conquista provocada por el ajuste promovido, de manera que los exagerados déficit fiscales provocan gran incertidumbre en los sectores de la economía, además de que se alienta un proceso inflacionario asfixiante. Es conveniente analizar la situación de los diversos grupos de países que buscan llegar al desarrollo de sus economías mediante la ejecución de Programas de Ajuste Estructural, reconociendo que si bien el análisis se centra en grupos geográficamente identificados, ello no quiere decir que los resultados que cada país obtenga estén predeterminados por la región a la que pertenece (el caso de Chile en Latinoamérica).

Durante la década de 1970, en los países en vías de desarrollo, se venía observando un crecimiento sostenido en el PIB, continuando la tendencia de los años sesenta. Después de 1980, las tasas de crecimiento

caen de un promedio 5.4% del período 1973-1980 al 3.9% en el período 1980-1987 (ver anexo), excepto en China e India, como situaciones relevantes, y debido a un comportamiento atribuible a que se realizan significativas políticas de promoción al crecimiento. La caída antes señalada del período 80-87, se puede relacionar con los cambios en la economía mundial, y no solo tiene un efecto directamente adverso sino que expone la fragilidad de las políticas macroeconómicas, adoptadas en los años 70 por los países subdesarrollados. Significativamente los países altamente afectados tienen cuatro cosas en común: 1) Una gran deuda externa, 2) mercados altamente inflexibles y distorsionados, 3) desbalances macroeconómicos muy significativos —especialmente déficit fiscales y alta inflación —, y 4) políticas económicas erráticas.

A partir de 1987, se observa una mejora en el Balance de Oferta y Demanda de Bienes (excluyendo el petróleo), que incide en una ligera alza en el índice de precios de los bienes de exportación.

Los países en desarrollo responden de manera diversa a esas nuevas condiciones de la economía internacional. Destacándose aquellos que habían reestructurado su economía con anterioridad, por ejemplo, los del Este de Asia que equipararon la baja en los precios con aumentos en la oferta de bienes exportables, logrando que se mantuviera, prácticamente inalterable su poder de compra. Por el contrario, en América Latina y el Sur de Asia, países que habían demorado la adopción de Programas de Ajuste Estructural, observaron como el volumen de crecimiento de los bienes de consumo exportables, fue insuficiente para compensar la baja en los precios, declinando en consecuencia su poder de compra. En este aspecto, los países del Sur del Sahara presentan un cuadro especialmente crítico.

Asimismo, nuevamente son los países de América Latina y los del Sur del Sahara los más afectados, porque el crecimiento del valor de sus bienes fabricados para la exportación presenta una desaceleración, a partir de 1980. Esta divergencia de comportamiento debe ser parcialmente asociada, a la diferencia de las estructuras comerciales, pero es la flexibilidad de la economía para responder a fuerzas externas, esencialmente similares, el factor más significativo. De todas formas, debe señalarse que el crecimiento del PIB, prácticamente en todos los países en desarrollo sufrió un retardo, fundamentalmente atribuible a las nuevas condiciones del comercio internacional. Debe señalarse que los distintos grupos de países presentan una reacción diferente, ante las cambiantes condiciones, a partir de 1980. Así, el poder de compra en las naciones del Este de Asia, crece en 45% de 1980 a 1987, en los países del Sur de Asia se presenta un crecimiento moderado, mientras que en

América Latina cae en un 26%, presentando el cuadro más crítico los países del Sur del Sahara, cuyas exportaciones pierden más de la mitad de su poder de compra, según los estudios del Banco Mundial.

Países con alto nivel de crecimiento

En primer lugar se analizan los casos de los países que han realizado ajustes eficaces en sus sistemas, que son especialmente aquellos ubicados en Asia Oriental y que han sido de los primeros en aplicar las medidas propuestas en los PAE dentro de los países en vía de desarrollo, los que no sólo han logrado incrementar su ahorro interno, sino que han podido mantener un alto nivel de inversiones a través de los años, y, además, han logrado un crecimiento relevante, gracias al impulso provocado por las exportaciones. La estrategia adoptada por esos países de lograr altos niveles de exportación, les ha permitido asumir los costos del ajuste de una manera casi inadvertida.

Para que estos países puedan mantener su competitividad en el comercio internacional se hace necesario que respalden su desarrollo con la apropiada infraestructura, y la implementación de un sistema financiero moderno que les permita lograr una distribución eficiente del ahorro interno. Estas son las tareas que tienen esos países para perfeccionar sus procesos de ajuste.

Así, por ejemplo, los países del Este de Asia no sólo han incrementado su tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto (en términos reales), en la década de los 80's, superando su tasa de crecimiento obtenida durante los años 1973-1982, sino que han logrado además superar el comportamiento de los años previstos a 1973 (1965-1973).

Es más, el Producto Nacional Bruto per cápita de esos países también superó el obtenido en los periodos anteriores mencionados (i.e 1965-1973 y 1974-1982).

En cuanto al crecimiento de las exportaciones para estos países, medidas a precios en dólares de Estados Unidos de 1980, se observa claramente el mismo patrón de comportamiento indicado en el análisis de las otras variables mencionadas.

El ahorro y la inversión doméstica en relación al PNB, crecieron en forma sostenida a través de los periodos analizados, i.e 1965-1973, 1974-1982 y 1983-1987. Por otro lado la tasa de inflación en estos países se ha mantenido relativamente estable, pasando de un promedio del 6% en el periodo 1965-1973, a un 15% de 1974 a 1982, y cayendo a un promedio

del 12% anual de 1983 a 1987, según las cifras del Banco Mundial (Informe Anual 1989).

Países con menor desarrollo

Otro grupo de países a evaluar, es el de los ubicados al Sur del Sahara en África. En esta región se ubican los países de menor desarrollo relativo, debido a condiciones externas muy desfavorables, tales como los términos de intercambio para su producción tradicional, además de las políticas internas desacertadas que han coadyuvado al deterioro económico, social y hasta ambiental. Después de un crecimiento vigoroso antes de la crisis del petróleo, las tasas de ahorro e inversión caen abruptamente, debido en gran parte a los incrementos en los déficit fiscales, por lo que los ingresos declinaron rápidamente. Lo más grave en estos países es que a la par del deterioro en el nivel de crecimiento, ha venido incrementándose en forma alarmante la expansión demográfica, lo que ha reducido aún más el ingreso per cápita de sus habitantes propiciando entre otras desventajas, una desnutrición generalizada.

Así, en estos países los ajustes se han estado efectuando de manera muy lenta y penosa, y lo que es peor, no siempre sostenida. Muchos gobiernos han comenzado a concentrar el gasto público en las esferas prioritarias, alentando la libre relación en los mercados, lo que supone una disminución de los gastos en la administración pública, en los subsidios y en las empresas públicas.

Otra medida aplicada por algunos gobiernos Áfricanos ha sido la reducción de gastos del Estado, mediante el establecimiento de un escalafón para los empleados públicos con el fin de que se le pague el salario sólo a aquellos que efectivamente realizan sus labores y no a aquellos que se subutilizan, de manera que se propicia la renuncia de empleados ofreciéndoles una indemnización. Aunque se reconoce que este procedimiento puede incrementar el costo del ajuste en el corto plazo y que los empleados que renuncien sean los mejores, porque para ellos sería relativamente más fácil ubicarse en el sector privado de la economía, en algunos países esta medida ha logrado incentivar la iniciativa privada.

Asimismo, se reconoce que la eliminación completa de los subsidios es materialmente imposible si afecta a los sectores realmente necesitados. Pero se podría obtener una reducción importante en los gastos gubernamentales, ya que en muchos casos los subsidios se destinan a gran parte de la población urbana que goza de una situación relativamente buena. Por ejemplo, en Ghana se a logrado cumplir con los

objetivos del ajuste al mismo tiempo que se ha podido emprender programas de ayuda a los más desposeídos.

Varios países de esta región ya han ensayado la privatización de las empresas estatales, que recibían fuertes subsidios ante su baja rentabilidad, tal es el caso de Níger y Togo, de hecho hay algunos que han decidido eliminarlas del todo (Benín, Ghana y Mali) y en otros países se han reestructurado de manera que operan bajo contrato. Sin embargo no siempre estas medidas han funcionado.

Otra de las decisiones que más urgen los Programas de Ajuste, en estos países, es la corrección de los tipos de cambio sobrevaluados, de manera que se promueva un régimen de consumo más adecuado y sostenible, además de que se incentiva la diversificación de las exportaciones y su crecimiento. Ya han habido casos en los que se demuestra la rapidez con que reaccionan los exportadores ante cambios en los precios reales de la producción ofrecida al extranjero.

Asimismo, se pretende con los Programas de Ajuste eliminar el sesgo que existe en muchos países, no sólo en África, en contra de la agricultura. En estos casos se hace imperativo eliminar los impuestos que desalientan la producción nacional de alimentos y estimulan su importación. Es tarea recomendada por estos programas que en esos países se mejore el régimen de incentivos a la producción —no mediante subsidios— y se dediquen recursos a la modernización del respectivo sector agrícola, de manera que se eleven los ingresos reales de los pobres de las zonas rurales, se incremente la calidad y cantidad de los alimentos y se generen ahorros de divisas.

Entre las medidas para lograr estos objetivos, generalmente se incluyen la liberalización de los precios de los productos agrícolas y la reforma o abolición de las denominadas "juntas de comercialización agrícola" cuya tarea fundamental es, o era, establecer y guiar a los productores respecto a la cantidad de producto y el precio a obtener. Otra de las medidas que ha permitido incrementar la producción agrícola ha sido la implementación de servicios de "extensión", mediante los cuales se combinan los cambios en los sistemas de explotación productiva y comercial con las mejoras en los métodos para adjudicar y conseguir el crédito necesario, la comercialización y el suministro de los insumos.

Una preocupación que se tiene para mejorar el nivel de vida de los países Africanos, es superar, mediante los Programas de Ajuste Estructural, los problemas que se derivan de la pequeñez de los mercados nacionales y de los bajos niveles de poder adquisitivo de las propias

monedas, que por lo general ocasionan impedimento para obtener competitividad internacional. Para ello se argumenta que otra de las determinaciones que deben aplicarse para superar la situación Africana es la integración regional; así, a medida que los diferentes gobiernos han ido implementando políticas destinadas a permitir el libre mercado ya se ha ido avanzando por el camino de la integración, la cual no será completa, aunque se logren acuerdos de índole político, si no se mejoran los sistemas regionales de transporte y comunicaciones.

El otro aspecto que toman en cuenta los PAE es que si se logra que los resultados económicos mejoren, deben implementarse paralelamente medidas para que no sean neutralizados por el rápido crecimiento de la población, ya que se ha observado como en países que han mantenido un crecimiento importante en su economía durante varios años, el ingreso per cápita sigue cayendo. Aparte de ello, con la sobrepoblación los problemas relacionados a la alimentación nutricional mínima, la educación, el desarrollo urbano y el desmejoramiento del medio ambiente, se hacen intolerables para estas economías.

Si se comparan los países del Sur del Sahara con los de otras regiones, se encuentra que presentan un comportamiento económico débil y vulnerable, por muchos años. Durante los 80's el ingreso per cápita cayó aproximadamente tres cuartos del nivel experimentado en la década de los setentas. A ello contribuyó el crecimiento demográfico y los factores externos, pero la causa fundamental fue el enfoque en el manejo de la economía. Este manejo ineficiente ha propiciado una erosión de la base productiva de esos países y ha castigado sus recursos humanos.

A mediados de la década de los 80's, los niveles de inversión han sido tan bajos en algunos de estos países, que no han alcanzado para mantener las disponibilidades de capital. Salud pública y educación presentan cuadros de verdadero retraso. Actualmente, algunos gobiernos han empezado a reformar las políticas empleadas, propiciando un lento proceso de cambio que cubre una amplia gama de aspectos. Si bien es cierto que las reformas fueron una respuesta a las circunstancias de principios de los ochenta, muchos gobiernos reconocen ahora, que estas son esenciales para su desarrollo económico.

Dentro de esta perspectiva, se ha concebido el denominado "Programa de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Económico del África", iniciativa que reconoce la ineficiencia y el alto costo de las políticas económicas vigentes y la necesidad de poner en práctica profundas reformas económicas que estimulen los procesos de ajuste estructural y liberación económica.

La decisión y el compromiso para propiciar cambios no es el mismo en cada país, sin embargo, aproximadamente la mitad de estos países se han dedicado a la realización de los ajustes necesarios. El resultado de los cambios emprendidos es difícil de establecer en aspectos como la transformación institucional y la conducción de los procesos, pero en aspectos como la política monetaria, fiscal y el sistema de precios se evidencian progresos que incluyen una baja en el tipo real de cambio, reducción en los déficit fiscales y aumentos en el precio de los productos exportables.

Los procesos de reforma han sido significativos, en aquellos países cuyos Programas de Ajuste han sido discutidos y estructurados conforme a los lineamientos y recomendaciones del Banco Mundial.

La mayoría de los países que han iniciado los procesos de Ajuste Estructural, también han iniciado acciones en áreas como racionalizar las empresas públicas, reestructurar el empleo público, bajar o eliminar los controles de precios y el comercio, tanto externo como interno y mejorar el manejo de las políticas económicas y la programación de la inversión pública.

Los desbalances estructurales de la economía, así como su vulnerabilidad a los factores externos, hacen difícil cuantificar el impacto de los PAE, además de que toma cierto tiempo el que se den aumentos en el crecimiento y su homogenización, en espera de los resultados efectivos.

A pesar de diversos efectos que hacen difícil la comparación entre países que ponen en práctica fuertes Programas de Ajuste y los que no lo hacen o han adoptado reformas muy débiles, la evidencia de que se dispone permite concluir que los primeros presentan ventajas e índices de crecimiento económico relevantes. En algunos de ellos se ha pasado de un crecimiento promedio del 1% entre 1980-1985 a aproximadamente un 4% para 1986-1987, mientras que los países que no han realizado estas reformas, del todo o integralmente, prácticamente se han mantenido en *ese* 1% para esos dos últimos años analizados.

Es importante hacer notar que en relación al "costo social" del Ajuste, se ha hecho evidente que este ha contribuido a aliviar la pobreza mediante el incremento de los ingresos derivados de la agricultura y la mejora en la eficiencia en el gasto público para infraestructura y servicios sociales. El anexo estadístico evidencia la situación comparativa y brinda una buena idea de los progresos alcanzados, con lo cual el lector puede elaborar su propia imagen de la situación.

Países altamente endeudados

Las medidas de ajuste implementadas en el otro grupo de países a estudiar, son las que se han seguido en las naciones altamente endeudadas. Es definitivo que la crisis de indicios del presente decenio alcanzó con mucha intensidad a los países de ingresos medios, pero muy endeudados, en su mayoría ubicados en América Latina.

Es de sobra conocido que cuando los precios de los productos básicos eran elevados y el financiamiento externo estaba al alcance de las manos de los países latinoamericanos se estimuló fuertemente el incremento de los programas de inversión pública y de los programas de bienestar social.

Pero también es conocido, que cuando el panorama internacional varió de manera que los precios de los bienes tradicionalmente exportados por estos países cayeron, la mayoría de los países postergaron las medidas de contracción y decidieron seguir endeudándose. Ello llevó a que al incrementarse el costo del capital externo, o sea, al constituirse en una carga asfixiante la deuda contraída, pues cada vez se recibían menos divisas por las exportaciones y a la vez se requerían más para pagar el aumento en las tasas de interés, en estos países se tuviesen que implementar ajustes realmente fuertes.

Así, las medidas de ajuste han debido abarcar los campos de la reforma fiscal, la reforma comercial, del sector público, además del control de la inflación y la atención del pago de la deuda. El Banco Mundial reconoce que en casi todos los países se ha avanzado en por lo menos uno de estos campos, pero la situación global es inestable y las tasas de inversión son muy reducidas.

Si se elimina de los déficit presupuestarios la atención de la deuda, en la mayoría de los países, estos se han reducido pero siguen siendo muy elevados los requerimientos de crédito externo que demanda el sector público, además los pagos por intereses son parte considerable de la estructura del gasto público de estos países. La situación se ha complicado aún más, por cuanto se ha recurrido al Banco Central de cada país para solventar el problema del déficit fiscal, lo que ha provocado la expansión de la base monetaria, con la consecuente presión sobre los procesos inflacionarios, que de por sí son los más elevados del orbe.

Observando las medidas que algunos de estos países han ejecutado a la luz de los Programas de Ajuste, se puede analizar que se han ensayado programas antiinflacionarios basados en controles de salarios y de

precios, acompañados de la fijación del tipo de cambio, sin embargo todas estas medidas han fracasado, debido a que no han ido acompañadas de mejoras fiscales, y de programas de estabilización que ataquen las distorsiones que son incompatibles con bajos niveles de inflación.

Solamente en los casos en que los programas han incluido la reducción del déficit fiscal ha sido posible lograr el objetivo perseguido. Por otro lado, se ha procurado poner en práctica programas de reforma fiscal en algunos países en el gasto público, sin embargo la experiencia ha demostrado que en varias ocasiones, después de niveles reducidos en el gasto, se desata la erogación de los recursos públicos, de manera que se echa por la borda lo avanzado hasta *ese* momento en materia fiscal, lo que provoca una inestabilidad que afecta el ahorro, la inversión, las exportaciones, y en general, el crecimiento.

Aparte de las reformas fiscales, en los países altamente endeudados se han ejecutado reformas comerciales importantes, hasta el punto de lograr liberalizar el régimen comercial, manteniendo la competitividad, como el caso de México. En otros casos, las reformas comerciales inspiradas en los Programas de Ajuste, se han encaminado a la exportación de productos manufacturados intensivos en el factor trabajo, de modo que la proporción de exportaciones de las manufacturas ha venido aumentando constantemente, hasta el punto en que han llegado a representar la mitad de las exportaciones, alejándose de la dependencia lineal de los precios de los productos de exportación tradicionales.

Prueba de toda esta situación se puede evidenciar al analizar el comportamiento de la variables macroeconómicas más relevantes. El Producto Nacional Bruto, en términos reales, ha venido cayendo en el transcurso de los años, pasando de una tasa anual de crecimiento del 6% (1965-1973) a una tasa de casi el 4% para el siguiente período (1973-1982), y cayendo aproximadamente un 3% anual para el período más recientemente analizado (1982-1988). Sin embargo, en términos per cápita, esa misma variable pasó de \$1.200 (de 1980) para el primer período (1965-1973) a alrededor de los \$1.600 para los dos períodos subsiguientes, como se evidencia en el anexo estadístico.

En cuanto a las exportaciones, el ritmo de su crecimiento ha venido recuperándose en el período de 1982 a 1988, pero no se llega a los niveles de crecimiento experimentados entre 1965 y 1973 (un 6% anual).

Por su parte las tasas de ahorro se han mantenido relativamente estables durante esos períodos analizados mostrando un mejor nivel en el período más reciente si se le compara con el más lejano, pero por debajo

de la tasa obtenida durante el período intermedio comprendido entre 1973 y 1982. Pero la tasa de inversión si cayó a niveles inferiores durante el período de 1982 y 1988, al compararse con el comportamiento observado para los dos períodos anteriores (1965-1973 y 1973-1982).

Resulta importante observar como se refleja en la economía de los países de alto endeudamiento, el grado de compromiso hacia un Programa de Ajuste Estructural, la profundidad del mismo, y su temprana o tardía adopción. Ejemplo de ello, es el comportamiento del PIB per cápita en países como Chile, Argentina, Perú y México. Donde se evidencia que la implementación sostenida del PAE en Chile y México inside positivamente en el comportamiento de ese indicador macroeconómico, en contraposición a los casos de Argentina y Perú donde políticas económicas inconsistentes y confusas, se reflejan en el comportamiento de ese indicador.

También cabe señalarse, que como resultado de adoptar los países una orientación de su economía hacia el exterior, conforme se establece en los Programas de Ajuste Estructural, va cambiando la lectura de otros indicadores. Definida una clasificación de países en vías de desarrollo de muy orientados hacia el exterior, moderadamente orientados hacia el interior y finalmente, muy orientados hacia el interior. Observamos que Argentina, Chile, Perú, Uruguay y República Dominicana se ubican en el período 1963-1973 en el grupo de los muy orientados hacia el interior. Al observar el período 1973-1985 notamos que Chile y Uruguay, se han desplazado al grupo de países medianamente orientados hacia el exterior. Esta orientación supone para Chile y Uruguay, un sustantivo mejoramiento en el comportamiento de algunas variables macroeconómicas para este periodo, 73-85 con relación al período 63-73. Así, la tasa de ahorro interno, la relación incremental capital-producto y el comportamiento de las exportaciones de manufacturas, es positivo para estos países, lo que no resulto así para los que permanecieron en un esquema de economía muy orientada hacia el interior. El PIB real y el PNB real per cápita, permanece prácticamente estable a pesar de la crisis, en el período 1973-1985 para los países que adoptan una apertura económica. Pero decrecen sensiblemente en aquellos fuertemente orientados hacia el interior.

México presenta la particularidad de haber asumido en ambos períodos, un enfoque de país moderadamente hacia el exterior, moderadamente orientados hacia el interior y finalmente, muy orientados hacia el interior. Observamos que Argentina, Chile, Perú, Uruguay y República Dominicana se ubicaban en el período 1963-1973 en el grupo de los muy orientados hacia el interior. Al observar el período 1973-1985 notamos que Chile y Uruguay, un sustantivo mejoramiento en el com-

portamiento de algunas variables macroeconómicas para este período, 73-85 con relación al período 63-73. Así, la tasa orientada hacia el interior, que significa ver afectados negativamente, sus índices de crecimiento del PIB real, el PNB real per cápita, la relación incremental capital-producto y el comportamiento de las exportaciones de manufacturas. A partir de 1986, México revisó su enfoque económico y establece una orientación de apertura al exterior, que empieza a reflejarse positivamente en 1987.

Países socialistas

Queda por analizar como han sido las medidas en los países socialistas, que han reconocido la necesidad de recurrir a los préstamos para el ajuste en sus estructuras económicas.

En estos países los precios de las mercancías no guardan relación con los costos en que se incurre para producirlas, las responsabilidades de los administradores están mal definidas, aparte que los sistemas financieros son rudimentarios y las herramientas de análisis macroeconómicas subdesarrolladas; por lo tanto, las medidas que se deben implementar son muchas y requieren de un esfuerzo abrumador, que podría ir acompañado de beneficios inmensos. Lo ocurrido en China durante la presente década así lo demuestra, la apertura al comercio, la reforma en el sector agrícola, la innovación tecnológica y la llegada de la inversión extranjera han provocado, entre otras medidas, un crecimiento sostenido de la economía envidiable.

A pesar de que en Europa Oriental se ha seguido el camino del ajuste como en China, los resultados de las medidas tomadas no han sido tan alagadores debido a que los altos costos de producción impiden competir exitosamente en el comercio internacional, sobre todo en los países de la Comunidad Económica Europea. Es más, algunos de esos países quisieron, mediante el endeudamiento externo modernizar sus industrias, pero no acompañaron esas medidas con ajustes en la actividad económica, provocando un costo muy elevado, al igual que en los países latinoamericanos, al subir las tasas de interés. En estos países los ajustes deben darse a todo nivel, por lo que las medidas serán acompañadas de un alto costo por la transición.

El caso especial de China e India

Resulta interesante observar el comportamiento de la India y China, a la luz de las informaciones y los estudios del Banco Mundial. Ambos países experimentaron una serie de cambios derivados de ajustes

importantes en el campo económico, acompañadas de reformas políticas. Entre los países de bajo ingreso, China e India presentan un fuerte crecimiento a pesar de las perturbaciones y alteraciones de la economía internacional de los años ochenta. China, cuyo PIB creció a un promedio de 5.4% entre 1973-1980, presenta a partir de 1980 y hasta 1987, un ritmo de crecimiento del 10.3% alcanzando su punto más alto (1985) con un 12.7% y una tendencia inusual de largo plazo de crecimiento del PIB per cápita. Paralelo a esto es necesario señalar que la población creció a una tasa promedio de 11.6%.

China debe mucho de su éxito a una amplia gama de reformas internas de carácter económico y de conducción de la economía. Para ello debió establecer una transición de un sistema rígido de economía planificada centralmente, a una donde, en forma creciente, se permite actuar a las fuerzas de mercado. Este esquema fue propiciado por el Comité Central del Partido Comunista Chino que estableció una planificación indicativa, basada en objetivos de largo plazo y donde las transacciones de mercado libre van en aumento.

De la apertura gradual de la economía y la revitalización de la agricultura, mediante el desuso de las "comunidades", la reforma económica se ha extendido a la industria y a las ciudades. La reforma al sistema de precios es una parte fundamental del cambio experimentado. El manejo macroeconómico se está fortaleciendo. Así, un eficiente sistema tributario sobre las utilidades ha reemplazado el envío de estas al ente descentralizado. Contratos negociados entre agricultores y entidades estatales, han sustituido las asignaciones obligatorias por parte de estos a los primeros.

Una reforma y descentralización al sistema bancario ha empezado a reflejar las limitaciones de disponibilidad de capital por medio de las tasas de interés. Se han definido los procedimientos de conducción en todos los niveles. Estimulándose por medio una política fiscal y de incentivos, la inversión extranjera conjunta. Obviamente, el Programa ha tenido sus problemas, la reforma al sistema de precios ha incrementado la oferta de productos alimenticios y de bienes de consumo, pero la expansión fiscal y del crédito ha sido seguida por un incremento en la inflación.

El ajuste estructural en la India

La India sufrió un descenso en los términos de intercambio en los 70's, especialmente debido al alza en los precios del petróleo y a factores climatológicos que afectaron la agricultura. De 1980 a 1987, se experimentó una recuperación del crecimiento del PIB (un promedio del 5%). Pero el aumento de su población se mantuvo muy alto, por lo que el ingreso per cápita experimentó un crecimiento del 2.8% anual.

Continúa así prácticamente la mitad de su población viviendo en situación de extrema pobreza y condiciones y calidad de vida muy adversas. Si se toman en cuenta los bajos niveles de ingreso, para ambos países, sorprende que sus tasas de ahorro interno sean inusualmente altas y que su deuda externa, relativamente baja. Para China el ahorro Interno Bruto en 1986 fue de 34% del PIB y para India de un 21% del PIB en 1987. Así mismo, ambos países han alcanzado crecimiento con un bajo nivel de déficit en la cuenta corriente. India presenta un promedio de menos del 2% del PIB desde 1980 y China, un pequeño saldo positivo, a partir de su cifra más alta, un 4.2% del PIB de 1980.

Paralelo a la necesidad de desarrollar una mayor eficiencia, competitividad y productividad, el principal desafío de la India es aliviar las condiciones de extrema pobreza y producir empleo. El "Séptimo Plan Nacional" (1985-1990), enfrentó estos problemas directamente. Por un lado, procura mantener la tasa de crecimiento alcanzado, bajo el "Sexto Plan" y propicia un crecimiento real del 5% del PIB. En agricultura, se establece como principal prioridad completar el sistema de irrigación; la perspectiva en la industria, es aumentar la productividad. Una de las premisas del Plan es mantener la oferta de alimento alta y los precios bajos, como una forma de proteger el ingreso real de los pobres y aumentar el empleo y la productividad. También se enfatiza en cambios en la política microeconómica. En este Plan se hace un llamado al sector privado para que asuma un papel más activo y promete propiciar incentivos para estimular la inversión privada en la industria, como parte de una apertura creciente para los empresarios. Asimismo, este Plan visualiza introducir mayor flexibilidad en el sistema de precios y promueve una continua liberalización del comercio y promoción de las exportaciones. De acuerdo a este plan, se han tomado una serie de importantes iniciativas para reformar el comercio, la industria, las finanzas públicas, la liberación de importación de alta tecnología y la inversión conjunta (con extranjeros), ha sido estimulada. El Gobierno ha simplificado los procedimientos para exportar y ha reducido los impuestos a la exportación.

Los efectos globales

El Banco Mundial, luego de evaluar el resultado de los Programas de Ajuste Estructural en por lo menos veinticinco países, ha logrado determinar que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto ha sido mayor en los países que han seguido las políticas recomendadas por los Programas, si se les compara con el resultado observado en aquellas economías donde los programas no se han desarrollado en forma intensiva. Por otro lado se ha podido observar que en esos países la tasa de ahorro interno ha sido significativamente mayor. También la participa-

ción de las exportaciones en la composición del PIB ha crecido más en los países que han adoptado enérgicamente los Programas.

Por otro lado, el Banco ha observado que la tasa de inversión en esos países ha decrecido, esa situación es de significativa preocupación, pues el hecho de que se haya incrementado el PIB con una disminución en la inversión se debe, claramente, a un aumento en la eficiencia con que se utilizan los recursos, es claro que mientras la inversión no tenga un comportamiento positivo, el proceso de crecimiento no podrá iniciarse. Esa disminución en las tasas de inversión en los países donde se han ejecutado los PAE, ha sido ocasionada por una reducción tanto en la inversión pública como en la privada.

En el sector público, esta situación ha obedecido principalmente a que uno de los objetivos primordiales de los Programas ha sido reducir el Gasto Público y la forma más sencilla de hacerlo es precisamente recortando los programas de inversión sin enfrentar el problema del alto porcentaje con que participa el gasto corriente del Sector. Por otro lado se ha demostrado que en algunos países los niveles de inversión del estado, habían sido más elevados de lo que se justificaban, para las características propias de la economía.

La contracción de la inversión privada la atribuye el Banco Mundial a dos razones. Por un lado al haberse reducido significativamente el financiamiento externo para los países en desarrollo, ha determinado que las tasas reales aumentaran en gran proporción, lo que ha hecho que las inversiones se limiten a aquellos proyectos que aseguren una tasa de rentabilidad muy elevada, por otro lado la credibilidad de los agentes económicos se reduce significativamente al implementarse los programas, por lo que muchas veces prefieren mantener su dinero en moneda fuerte que invertir en activos fijos de la propia economía.

Para esos países donde se han puesto en práctica los PAE, no se tiene evidencia de que la situación social del país se haya deteriorado, aunque se reconoce que ha habido grupos directamente afectados, tanto aquellos a los que se les quitan los privilegios que les otorgaban las distorsiones existentes antes de la ejecución de los programas, como los grupos más desprotegidos de la sociedad respectiva. El Banco reconoce que los PAE deben prever medidas que mitiguen el impacto de las medidas sobre aquellos grupos más vulnerables de la economía.

Comentarios finales

Después de una década en que el Banco Mundial ha promovido los Programas de Ajuste Estructural en los países en desarrollo, ya se aprecian algunos resultados certeros del éxito de las medidas sugeridas.

La lentitud del ajuste es el principal obstáculo que estos programas han encontrado, para superarlo se requiere de alta capacidad de las instituciones y de una gran habilidad por parte de quienes las dirigen, ya que al sistema de ajuste se oponen, y se han opuesto desde un principio, los intereses creados de quienes consideran que tienen derechos adquiridos, y por lo tanto el ajuste va a afectar directamente sus ingresos, sus utilidades y sus estructuras de costos, porque cuando esas estructuras llevan bastante tiempo establecidas, las dificultades para una implementación rápida y oportuna de los programas son enormes.

El Banco Mundial reconoce que también es fundamental para lograr el crecimiento que las decisiones políticas sean tomadas decidida y oportunamente. El economista del Banco Mundial, Vittorio Corbo, ha asegurado que "los países que crecen a tasas más altas no son solamente países que invierten más, son países que tienen políticas menos discriminatorias, países que tienen un sistema de comercio exterior más libre, un sistema menos distorsionado (de manera que un Programa) tiene que ser realista y consistente con la situación política y social del país considerado.

Resulta importante reflexionar sobre la incidencia que tiene la apertura de los países al comercio exterior, en el crecimiento y consolidación de la economía. Como ya hemos reseñado, resulta fundamental en los PAE, la adopción de una política realista de estímulos a las exportaciones. Los efectos de este enfoque son difícilmente cuestionables. Así, en una clasificación establecida por el Banco Mundial de acuerdo al grado de orientación de la economía hacia el exterior de los países en vías de desarrollo en dos periodos 1963-1973 y 1973-1985 a la cual ya hemos hecho referencia, se identifican entre cuarenta y un país, solamente tres con una economía fuertemente orientada hacia el exterior: Corea, Singapur y Hong Kong. Si observamos comparativamente el comportamiento de un conjunto de indicadores macroeconómicos de acuerdo a informes del Banco, tanto en los países de fuerte orientación hacia el exterior como en los de fuerte orientación hacia el interior, encontramos que en el período 1963-73 la tasa de crecimiento del PIB real promedio del primer grupo de países fue de 9.5% y de un 4.1% que correspondió al segundo grupo. Las tasas correspondientes al período 1973-85 son de 7.7% y 2.5%, respectivamente.

Esta tendencia, determina que la tasa media anual de crecimiento real del ingreso per cápita, en el período 1963-73 sea también más alta en los países del primer grupo, 6.9% contra un 1.6% del segundo grupo de países y en el período 1973-85, pese a la contracción económica fue de 5.9% y de 0.1% respectivamente. Una situación similar, se percibe en relación al nivel de ahorro y eficiencia de las inversiones. Donde encontramos que en 1963, la relación media entre ahorro interno y el PIB fue de 13% y en 1985 del orden del 31.4% para los países fuertemente orientados al exterior, pero de un 15% en 1963 y de 17% en 1985 para los de economía muy

orientada hacia el interior. La relación incremental capital-producto, es un buen índice para observar la eficiencia de una economía en el uso de los recursos financieros, donde los valores más bajos, reflejan un mayor nivel de inversión productiva y aquí también el promedio para los países de mayor apertura relativa hacia el exterior, fue en el período 1963-73 de 2.5% y en el de 1973-85 de 4.5% frente a un 5.2% y 8.7% respectivamente, de los países del segundo grupo. Finalmente, el comportamiento señalado anteriormente, también se refleja en el crecimiento anual medio de las exportaciones de productos manufacturados donde los países fuertemente orientados al exterior presentaron un crecimiento de 14.8% para el período 1965-73 y de 14.2% para el de 1973-85. Mientras en los mismos períodos las economías de países muy orientadas al interior fue de 5.7% y 3.7% respectivamente. En consecuencia, resulta evidente la conveniencia que supone para los países en vías de desarrollo, el que los PAE, contengan la condicionalidad de apertura de las economías de esos países.

Otro de los obstáculos para lograr el desarrollo es la pobreza de sus habitantes, y si bien es necesario que se dé el crecimiento, también lo es el hecho de que el ingreso per cápita aumente, así la pobreza y el crecimiento demográfico son variables que actúan en la misma dirección. Sobre todo en África, donde la población aumenta más rápidamente que en cualquier otro lado del orbe, inclusive hasta llegar a tasas que se aproximan a la máxima explosión biológicamente posible. Esta situación provoca una grave dificultad que impide que los países logren mantener niveles de crecimiento y de vida aceptables. Preocupa la existencia de muchas sociedades que no están convencidas de la necesidad de reducir la tasa de crecimiento demográfico.

En lo que se ha aplicado con más éxito, los Programas de Ajuste, ha sido en las recomendaciones para orientar las economías de los países en desarrollo hacia el exterior, claro está dentro de los esquemas de libre comercio, lo que ha provocado un crecimiento alentador del comercio mundial. Sin embargo, los países de ingresos altos, por su aporte, lejos de estimular el sistema internacional de intercambio, lo han hecho más restrictivo, porque si bien han fomentado la eliminación de la protección arancelaria convencional, han impuesto nuevas barreras que dificultan el libre tráfico internacional de mercancías. Los obstáculos que aplican algunos países industrializados, menoscavan progresivamente las aspiraciones de los países en desarrollo de participar exitosamente en el comercio mundial. Ejemplo de ello, entre otros, es la Convención de Lomé de la Comunidad Económica Europea.

Por último, el problema del alto endeudamiento con el exterior, que tienen la mayoría de los países en desarrollo (aunque el problema grave lo tienen solamente 17 países de ingresos medianos), les ha afectado debido al aumento de los tipos de interés reales y la disminución del financiamiento

de los bancos comerciales desde 1982, lo que, por supuesto, constituye un impedimento importante para que los procesos de ajuste sean más dinámicos. Aunque la quiebra de los acreedores, y por ende el colapso, se ha logrado evitar, lo cierto es que la mayoría de los países han visto transformar su crisis de la deuda en el techo más importante para lograr su crecimiento.

Por ejemplo, en 1988, esos países crecieron a una tasa menor al 2% cuando se podía suponer fácilmente que el crecimiento iba a ser superior, debido al crecimiento en la demanda de los países desarrollados, sin embargo fue posible conseguir que por primera vez, desde que surgió la crisis por la deuda, la relación entre la deuda y las exportaciones lograra descender.

Para visualizar mejor la incidencia de la deuda en estos países, es importante notar que antes de 1982 los recursos externos constituían cerca del 2% del PNB anual y, desde entonces, han transferido al extranjero, aproximadamente, un 3% anual del PNB, lo que ha sido una causa importante para que no hayan logrado alcanzar un nivel adecuado en sus inversiones netas.

Como la crisis se ha prolongado y las tasas de crecimiento han permanecido bajas, la comunidad internacional ha decidido revisar la estrategia para enfrentar el problema de la deuda, de tal manera que la reducción de la deuda recibe apoyo y financiamiento de los principales organismos multilaterales (el BIRF y el FMI), siempre y cuando la implementación de los ajustes por ellos recomendados se efectúen de manera enérgica y eficaz. La estrategia seguirá basándose en el análisis de cada país por separado, de manera que se recompense a los países que más esfuerzo hayan hecho para reestructurar su economía. Por otra parte, se están buscando las formas para que los gobiernos de países acreedores eliminen los obstáculos que impiden el alivio de la carga para los países deudores, y algo semejante se está haciendo con los propios acreedores privados de los países desarrollados.

Con la nueva estrategia, a la vez, se reconoce que los países endeudados siguen requiriendo de nuevos aportes externos y aunque algunos entes financieros tendrán la capacidad de volver a conceder créditos, otros no podrán hacerlo si no se les reduce la deuda, lo que hace indispensable que esos países recurran a nuevas formas de financiamiento, tales como las inversiones extranjeras directas, así como crear las condiciones para repatriar el capital nacional.

Por supuesto, el componente crucial del arreglo de la deuda lo constituye el éxito que puedan obtener los Programas de Ajuste, ya que sin un ajuste efectivo y oportuno, la estrategia de la deuda, por sí sola, no podrá causar el crecimiento necesario para la consecución del desarrollo de esos países.

Anexo estadístico**Crecimiento del PIB real (1965-1987)**

Grupo de países	1965-73 (a)	1973-80 (a)	1980-85 (a)	1986	1987
Países industriales	4.5	2.8	2.4	2.7	2.9
Países en desarrollo	6.5	5.4	3.2	4.7	3.9
De bajo ingreso	5.5	4.6	7.4	6.4	5.3
Sin China-India	3.4	3.4	3	4.8	4.5
China e India	6.1	4.9	8.6	6.8	5.4
África (Bajo ingreso)	3.6	2	0.7	3.7	3
De medio ingreso	7	5.7	1.6	3.9	3.2
Exp. Petróleo	7	5.9	0.9	0.3	0.8
Exp. Manufactura	7.4	6	5.8	7.2	5.3
Alto endeudamiento	6.9	5.4	0.1	3.5	1.7
Exp. petróleo, alto ingreso	8.7	8	-2.5	-8.1	-2.9

(a) Promedio

Fuente: Informe Banco Mundial, 1988.

Comportamiento del PIB per cápita en países de alto endeudamiento de América Latina. En US\$ de 1988

	1969	1970	1980	1987	1988	1989
Chile	1,862.4	2,214.0	2,448.1	2,384.7	2,517.6	2,687.5
Argentina	2,414.3	3,117.0	3,404.9	2,972.0	2,901.4	2,722.2
Peal	1,233.5	1,554.1	1,716.5	1,663.6	1,429.3	1,241.0
México	1,425.1	2,027.3	2,871.9	2,616.4	2,587.6	2,680.2

Fuente: Informe BID, 1989.

Algunos indicadores del efecto de los PAE

Indicadores	Periodo	Países A	Países B
Déficit fiscal, (% del PIB)	1980-82	8.20	7.40
	1987	5.20	8.10
Tasa de cambio real (1980-2=100)	1987	69.00	79.00
Inflación (% anual)	1980-82	19.00	16.00
	1987	15.00	38.00
Tasas de préstamos de Bancos Comerciales (Términos reales)	1980-82	3.50	2.20
	1987	4.70	-11.60
Incentivos agrícolas			
Precios de exportación (a)	1986-87	153.00	114.00
Precios de alimentos (a)	1986-87	122.00	94.00

Nota: Países A son aquellos que tomaron fuertes programas de ajuste según las recomendaciones del Banco Mundial. Países B son los que no hicieron reformas o, si las hicieron, fueron muy tímidas.

(a) Reales: 80/81-82/83=100

Fuente: Informe del Banco Mundial, 1988.

Crecimiento real en los países en desarrollo, por región (1965-1988).

	PNB. Variación % por año.			PIB per cápita. Promedio del período (a)		
	1965-73	1973-82	1982-88	1965-73	1973-82	1982-88
Africa sub-Sahara	5.50	2.30	0.40	400	450	405
Este de Asia	7.80	5.95	8.10	200	285	465
Sur de Asia	3.60	4.00	3.85	100	125	180
Europa, Medio Oriente y Nor-Africa	7.10	2.80	2.20	1,100	1,600	1,670
Latinoamérica y el Caribe	6.10	3.75	2.40	1,250	1,720	1,680

(a) en US \$ de 1980

Fuente: Informe del Banco Mundial, 1989

Exportaciones, ahorro e inversión en países en desarrollo, por región (1965-1988).

	Crecimiento volumen de exportaciones (a)			Tasa ahorro e inversión. A/I (b)		
	1965-73	1973-82	1982-88	1965-73	1973-82	1982-88
Africa sub-Sahara	8.05	0.10	1.75	17/16	19/21	11/14
Este de Asia	10.50	7.90	12.00	25/25	19/29	31/29
Sur de Asia	1.80	5.90	6.20	15/17	18/22	19/23
Europa, Medio Oriente y Nor-Africa	8.00	-4.20	4.00	25/25	29/29	28/29
Latinoamérica y el Caribe	5.95	3.20	4.00	20/20	24/25	23/19

(a) Variación porcentual anual

(b) Como porcentaje del PNB. El dato de la izquierda corresponde al ahorro y el de la derecha a la inversión.

Fuente: Informe del Banco Mundial, 1988.

Crecimiento real en los países en desarrollo, por región (1965-1988).

II Parte

La experiencia centroamericana

Guillermo O. Chapman

Ajuste estructural en Panamá

I. Estructura actual y desempeño comparativo

La estructura de la economía panameña

Panamá tiene una economía pequeña y abierta en la que la producción de servicios representa tres cuartas partes del **PIB** y de la captación de divisas. El dólar de los Estados Unidos de América es moneda de curso legal. Otras características son: 1) nivel de ingreso por habitante bastante alto en comparación con los demás países de América Latina; 2) desempleo estructural; 3) indicadores comparativamente buenos en salud, educación y vivienda; 4) porción importante de la población en condiciones de pobreza y de extrema pobreza; y 5) distribución del ingreso muy poco equitativa.

Los ingresos que obtiene Panamá del Canal, de los gastos para la defensa de dicha vía (cubiertos por los Estados Unidos) y de otras actividades relacionadas con la vía interoceánica, son más de la mitad de la captación de divisas del país. Ello es preocupante porque el Canal tiene una posición competitiva cada vez menos ventajosa frente a otras tecnologías, porque no se han estado desarrollando nuevas actividades

exportadoras en magnitud significativa y porque algunos servicios de exportación tienden a desaparecer o disminuir.

Hasta 1968 el Estado intervino relativamente poco en el funcionamiento de la economía. En los cincuenta se había adoptado legislación que organizó y modernizó la función promotora para el Estado y en los sesenta se mantuvo esa orientación. La producción nacional y el empleo crecieron a buen ritmo en ambas décadas. Al mismo tiempo, se intensificó la inversión pública en infraestructura y en recursos humanos, manteniendo una relativa disciplina fiscal. Mm así, para fines de los sesenta la distribución del ingreso era muy desigual; las reglas fiscales favorecían el uso artificial del capital; y ya existía un cierto nivel de proteccionismo.

A fines de los sesenta, se inició la transición hacia un Estado mucho más intervencionista que se manifiesta en los dos decenios subsiguientes.

Desempeño a largo plazo

En las últimas cuatro décadas se registraron las siguientes tasas de crecimiento promedio anual reales del PIB y del PIB per cápita:

	<i>PIB</i>	<i>Per cápita</i>
1950-1959	4.8	1.9
1960-1969	8.1	5.0
1970-1979	4.5	1.8
1980-1989	0.4	-1.9

El desempeño de las inversiones y las exportaciones en los distintos períodos ayuda a entender los resultados globales. Entre 1960 y 1969 las inversiones tuvieron un crecimiento de casi 14% anual y las exportaciones de bienes y servicios del 12%. En los setenta el crecimiento de las exportaciones se redujo al 2.2% anual y el de las inversiones al 3.7%, mientras que en los ochenta las exportaciones se estancaron y la inversión se contrajo.

En el anexo se muestra el crecimiento del PIB en comparación con el de los dos países fronterizos y con Chile, Corea del Sur y Singapur, lo que permite apreciar cómo el desempeño económico de Panamá se fue deteriorando en términos comparativos.

La tasa de desempleo ha estado aumentando durante las últimas cuatro décadas. El desempleo promedio fue de 4.8% de la fuerza de trabajo en los cincuenta, 6.1% en los sesenta, 5.9% en los setenta y de

13.4% en los ochenta (hasta 1987). La productividad por persona empleada aumentó al 2.6% anual en los cincuenta, en los sesenta al 4.5%, para de-caer en los setenta a 1.6% y tornarse negativa en los ochenta.

II. Situación de la economía a inicios de los ochenta *Antecedentes políticos y económicos*

En 1968 los militares tomaron el control político del país y lo mantuvieron por los siguientes veintiún años. Aunque la motivación inmediata fue la protección de sus puestos y remuneraciones, una vez en el poder, se inició la elaboración de una justificación "revolucionaria" para continuar en el dominio de la gestión pública y se estableció un sistema de alianzas con los movimientos políticos de izquierda, organizaciones sindicales, campesinas y gremiales que tuvo una influencia marcadísima en las políticas económicas y sociales. La nueva orientación ideológica se manifestó con claridad a inicios de los setenta cuando se empezaron a adoptar las políticas patrimonialistas que han estado vigentes durante las últimas dos décadas.

El PIB en los setenta creció a la mitad del ritmo de los sesenta y al final del decenio había un mayor desempleo de los recursos humanos. El incremento del desempleo no fue mayor porque se redujo la población económicamente activa manteniendo a la gente por más años en el sistema educativo y adelantando la edad de jubilación, a la vez que se duplicaba el empleo en el sector público.

La nota más dramática es la enorme pérdida que se produjo en la productividad. Con la cantidad de recursos utilizados, si se hubiera mantenido el rendimiento de la década anterior, el crecimiento en los setenta habría sido entre 35% y 50% superior a lo que se registró.

Situación de los sectores productivos

Casi tres cuartas partes del **PIB** de Panamá se origina en los servicios y el resto proviene de la producción primaria y secundaria.

Los sectores productores de bienes físicos son pequeños, dan ocupación a una proporción relativamente elevada de la fuerza de trabajo y han tenido un crecimiento más lento que el del conjunto de la economía en los setenta y en especial en los ochenta.

La *actividad agropecuaria* ocupa cerca de una cuarta parte del total de los recursos humanos y genera aproximadamente un 9% del PIB, siendo

la productividad por hombre ocupado en la agricultura, una cuarta parte de la del resto de la economía. Cerca de dos tercios de la producción de cultivos proviene de empresas grandes o de tamaño medio que emplean no más del 25% de la fuerza ocupada en el sector, mientras que la gran mayoría de los "agricultores" son productores de subsistencia en situación de extrema pobreza, falta de tierras, de crédito y de medios de producción modernos. Se trata en realidad de desempleo disfrazado o subempleo. Los rendimientos en los principales cultivos son bajos por razón de la calidad de los suelos y de las políticas que han estado vigentes.

La industria manufacturera representa cerca de un 10% de la ocupación total de mano de obra y un 9% del PIB. Existe mucha interferencia estatal a través de la legislación laboral, los elevados costos de los puertos, del transporte terrestre interno y de la electricidad, el control de precios y la tramitación de permisos. También hay un nivel muy elevado de protección arancelaria e incentivos tributarios para la inversión en activos fijos.

Los costos de la construcción en Panamá son muy altos, entre otros, por la protección arancelaria a los materiales y la existencia de un monopolio sindical protegido por la legislación laboral. La electricidad es un monopolio estatal caracterizado por una excesiva burocracia, elevado nivel de deuda y enormes pérdidas de producción. Los precios están entre los más caros del mundo y en algunos casos más que duplican los de ciertos países industrializados.

Los sectores productores de bienes tienen muy poca capacidad competitiva externa como consecuencia de las políticas microeconómicas y de la injerencia e ineficiencia del Estado como productor, regulador o proveedor de servicios públicos. Estas condiciones también afectan a los productores de servicios.

En los últimos años, antes de 1987, la captación de divisas por exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores estuvo en el orden del 40% del PIB (el promedio para los países de ingresos medios es del 25% del PIB). Un 75% de las divisas captadas se originaron en la venta de servicios al resto del mundo y el resto es atribuible a mercancías.

De las exportaciones de mercancías, un 60% son productos tradicionales y un tercio son reexportaciones de productos de petróleo elaborados en base a crudo importado. Sólo un 7% de las exportaciones de mercancías eran bienes no tradicionales, las cuales han estado creciendo a buen ritmo desde principios de los ochenta.

El Canal y el gasto de defensa de la vía son casi un tercio del total de divisas ganadas por el país. Si a dichos ingresos se agregan parte de otros

vinculados al Canal en forma menos directa, como el oleoducto, las ventas a naves, y las reexportaciones netas de la Zona Libre de Colón, tenemos que los ingresos relacionados en distinto grado a la vía interoceánica, representan la mayor parte de las divisas que obtiene Panamá.

La fuente principal de crecimiento económico de Panamá que es la exportación de servicios basada pasivamente en el Canal y actividades conexas, está siendo amenazada por la pérdida de competitividad de la economía.

Situación fiscal y deuda pública

En los setenta el gasto público aumentó a una tasa superior a la de los ingresos corrientes, lo cual tuvo como resultado incrementos extraordinarios en la incidencia del gasto gubernamental sobre el PIB y en el nivel de la deuda pública, en especial la externa. La expansión del gasto público se dirigió más que nada al financiamiento del gasto corriente, en especial al empleo gubernamental, aunque también se incrementó en grado significativo la inversión pública. El gasto del Gobierno Central, incluyendo intereses que representó en 1970 el 22.4% del PIB, llegó al 31.9% en 1979. El déficit total del Gobierno Central pasó del 7.1% del PIB en 1970 al 14.8% en 1979.

La inversión pública en los setenta creció tanto que la razón inversión privada/pública que fue de 3/1 en los cincuenta y sesenta, bajó a 1.5/1 en los setenta (en 1976-78 la inversión pública fue incluso superior a la privada). Hubo una gran pérdida de eficiencia en el uso del capital evidenciada por el aumento que se produjo en los setenta en la razón marginal capital/producto, que se explica en parte por la mayor participación de la inversión pública, ya que muchos de los proyectos públicos tuvieron rendimientos muy pobres e incluso pérdidas recurrentes.

La deuda se multiplicó 6.4 veces en términos reales entre 1969 y 1980 mientras que el PIB sólo tuvo un aumento del orden del 50%. Saidi afirma que "...la razón deuda externa a PIB en Panamá era comparable y del mismo orden de magnitud que la del Hemisferio Occidental y de los países Importadores Netos de Petróleo en 1973/74. Sin embargo, una década después la razón de deuda externa de Panamá era más del doble superior."

Una de las consecuencias más directas del alto nivel de endeudamiento ha sido el peso creciente de los intereses con relación al gasto total. Saidi calcula que el pago de intereses promedió el 4.6% del gasto gubernamental (incluidos los intereses) en el período 1965-1971, pero aumentó a un

promedio de 14% en el lapso 1972-1982 y a más del 20% durante 1980-1983.

La política de endeudamiento acelerado que se inició en 1969 y tuvo su fin en 1982, cuando los acreedores suspendieron la concesión de créditos netos, dejó a las finanzas públicas en una verdadera camisa de fuerza frente a la cual no había opciones atractivas.

Oportunidades y problemas

Al iniciarse la década de los ochenta la economía panameña tenía frente a sí un conjunto de oportunidades bastante atractivas y una serie de problemas similares a los de la mayoría de los países de la región.

La principal oportunidad era la que ofrecía el nuevo tratado sobre el Canal. Con la entrada en vigencia de dicho instrumento en octubre de 1979 se inició la transferencia a Panamá de tierras bien ubicadas con relación a la vía interoceánica, de instalaciones portuarias en ambas entradas del Canal, de un ferrocarril paralelo a la ruta canalera, diques secos, instalaciones para el despacho de combustible a naves, pistas de aviación, edificaciones de diversa índole, viviendas y otros activos valiosos. El potencial de esta transferencia para el desarrollo de un gran complejo industrial, comercial y de servicios orientado hacia las exportaciones aprovechando el tránsito por dicha vía, abrió perspectivas como las que han tenido muy pocos países en un momento dado de su historia. Además, el nuevo arreglo contractual con los Estados Unidos significó un incremento en los ingresos del fisco panameño de más del 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Una segunda oportunidad era el Centro Bancario que funcionaba exitosamente al iniciarse la década de los ochenta. A ello habría que sumar el sistema monetario basado en el dólar y la red de servicios comerciales, financieros y corporativos internacionales con que contaba el país.

La calidad de los recursos humanos panameños aseguraban una fuerza de trabajo entrenable para desarrollar las oportunidades señaladas. Panamá aventajaba al promedio de los países latinoamericanos de ingresos medios en los principales indicadores sociales en 1980, lamentablemente la situación no es la misma en la actualidad.

Los principales problemas que confrontaba la economía panameña a inicios de los ochenta eran el desempleo estructural, la pobreza y la miseria, la desaceleración del crecimiento, la deuda externa, la creciente pérdida de competitividad y la vulnerabilidad de la economía.

III. Políticas vigentes a principios de la década

Las políticas más importantes adoptadas en los setenta incluyen las siguientes:

1. Legislación laboral que aumentó en grado significativo el costo del factor trabajo.
2. Incentivos tributarios a la inversión privada, principalmente para la industria manufacturera, que redujeron el costo del capital.
3. Ampliación del régimen de control de precios.
4. Altos niveles de protección efectiva a la producción nacional por medio de controles cuantitativos y de aranceles de importación.
5. Concesiones monopólicas para el transporte terrestre de cargas y personas.
6. Estatización de la electricidad y de las comunicaciones.
7. Reafirmación del sistema monetario.
8. Nuevo régimen bancario y liberación de los intereses.
9. Inversión en infraestructura económica, especialmente en generación y transmisión eléctrica.

En las páginas que siguen se describen las principales normas sobre política comercial y arancelaria, laboral, de precios, de transporte, fiscal monetaria y cambiaria.

Política comercial y arancelaria

La política comercial al inicio de los ochenta tenía dos elementos principales: un conjunto de tratados de comercio bilateral con países de la región y un sistema protección elevada a los bienes producidos en el país.

La política arancelaria proteccionista se ejercía a través de cuotas de importación (más de 300 rubros arancelarios estaban afectados por cuotas a principios de los ochenta) que para todo efecto práctico impedían la importación de los bienes más favorecidos y para otros casos, mediante aranceles principalmente específicos, con elevadísimas equivalencias *ad valorem*. Al mismo tiempo, el sistema de incentivos vigentes disponía la exoneración de casi la totalidad de los derechos de importación sobre materias primas, insumos y bienes de capital para la industria manufacturera. El resultado del sistema fue un nivel de protección efectiva extraordinariamente alta.

Política laboral

La filosofía de la legislación laboral es la de dar una protección especialísima al trabajador en sus diferencias con el empleador que se concreta dándole el beneficio de la duda al primero, prohibiendo que el trabajador renuncie voluntariamente a ninguno de sus derechos y

poniendo al Estado como árbitro eventual en las disputas entre empleados y empleadores.

Las disposiciones con mayores efectos negativos incluyen las siguientes: 1) estabilidad en el trabajo, excepto que medie causa justa para el despido, la cual es de muy difícil comprobación en la práctica; 2) prima de antigüedad, indemnizaciones por despido y otros costos asociados con el empleo que se han calculado que, sumados a las otras prestaciones que establece la ley, representan costos adicionales para el empleador de hasta un 90% del salario; 3) obligatoriedad de sindicalización y limitaciones a la democracia efectiva para la escogencia de la representación sindical; 4) impedimentos a la libre contratación respecto a primas de productividad; 5) limitaciones para el trabajo a destajo, empleo por la pequeña empresa, turnos no diurnos y horas extras; 6) exceso de días libres remunerados por razones personales y fiestas oficiales; y 7) elevado costo de los litigios.

Las disposiciones laborales junto con los incentivos a la inversión, han tenido como resultado que los inversionistas prefieran adquirir más bienes de capital en lugar de contratar mano de obra. La merma en productividad e incremento en costos resultantes de las políticas vigentes, han encarecido el costo de la mano de obra y limitado la competitividad de la economía.

Política de precios

La Oficina de Regulación de Precios contaba desde antes de los ochenta con amplias facultades para establecer los precios de todos los bienes y servicios que se considerasen ser de primera necesidad, de los bienes producidos por empresas que tuviesen Contratos con la Nación para efectos de obtener los incentivos fiscales a la industria manufacturera y de cualquier otro bien en cuyo mercado hubiesen empresas en condiciones de influir significativamente sobre la oferta o la demanda. Aunque la ley dispone que los productores de bienes y servicios deben obtener una "ganancia razonable" no existen normas para interpretar el alcance de este principio, ni para guiar las acciones del ente regulador, el cual también tiene amplios poderes discrecionales para establecer cuotas de importación y exportación sobre los bienes sujetos a su jurisdicción.

Para principios de los ochenta la Oficina de Regulación de Precios había establecido precios máximos y cuotas sobre una gama amplísima de bienes, que se extendía desde el extremo de oficializar acuerdos oligopólicos hasta niveles arbitrariamente bajos por motivaciones populistas.

También existían disposiciones legales para regular los alquileres de viviendas de precios bajos y ciertos locales comerciales. Los servicios de electricidad, telefonía, agua potable y puertos eran monopolios del sector gubernamental cuyos precios no estaban sujetos a ningún control por parte de la sociedad. Tampoco existía una política explícita para el control de los monopolios y oligopolios.

Política de transporte

Para el transporte terrestre de carga se estableció un sistema de concesiones monopólicas para las rutas más importantes en favor de sindicatos y cooperativas de transportistas que apoyaban al régimen. Este monopolio es una de las causas que determinaron que el costo del transporte terrestre de carga en Panamá sea el doble del de la región centroamericana.

Para el transporte de pasajeros desde del aeropuerto internacional de la capital y de los puertos en las riberas del Canal, se le dió el monopolio a un sindicato de taxistas y se prohibió que los operadores de giras de turismo receptivo transportasen a grupos de turistas en buses o busitos. Como consecuencia de ello no hay turismo de grupos que lleguen por la vía aérea y la gran mayoría de los pasajeros que viajan en los cruceros que atraviesan el Canal (en exceso de 100,000 por año) no desembarcan en Panamá.

Los principales puertos del país al igual que el ferrocarril transístmico estaban administrados por el Estado, siendo sus tarifas muy elevadas y su productividad muy pobre.

El alto costo de los combustibles también tenía una gran incidencia sobre el alto costo del transporte. La política vigente a principios de los ochenta era la de continuar protegiendo una refinería privada antigua que había sido establecida como una industria de exportación y que como consecuencia de los choques petroleros de los setenta se reorientó principalmente hacia el mercado interno. Existía también la política de obtener elevados ingresos tributarios mediante impuestos altos al consumo de combustible.

Política fiscal

El objetivo implícito de la política de gasto era inflar la demanda contratando un número cada vez mayor de empleados gubernamentales. Como los ingresos no se incrementaban en la misma medida que los gastos, los déficits resultantes se financiaron mediante deuda pública, principalmente externa.

El nivel de tributación de Panamá era elevado, encontrándose el porcentaje de recaudación respecto al **PIB** entre los más altos de América Latina. Al mismo tiempo, el sistema tributario tenía efectos distorsionadores importantes por razón de la diversidad de incentivos en favor de diversos tipos de contribuyentes. Algunas otras características importantes del sistema tributario eran las siguientes: 1) tasas marginales altas en el impuesto a la renta tanto de personas naturales como jurídicas; 2) multiplicidad de tributos; 3) doble tributación a los ingresos provenientes de la inversión; y 4) sesgos en contra del ahorro y contra las exportaciones.

Política monetaria y bancaria

La constitución panameña vigente en 1980 prohibía la emisión de papel moneda de curso forzoso, disposición que continúa vigente en 1990. En el desarrollo de este principio constitucional que data de 1904, se estableció que el dólar de los Estados Unidos sea moneda de curso legal y las emisiones que hagan las autoridades panameñas se limiten a monedas metálicas fraccionarias. La política monetaria consistía en dejar que el circulante fuese determinado por los resultados de la balanza de pagos. Tampoco había intervención gubernamental alguna en la transferencia de capitales.

La política bancaria permitía gran flexibilidad y libertad de acción a los bancos que contaran con una licencia para operar otorgada por la Comisión Bancaria Nacional, la cual tenía limitada sus funciones por ley principalmente a la supervisión y fiscalización del sistema. En general, los intereses activos y pasivos eran de libre determinación, aunque se limitaba por disposición de la Comisión Bancaria el tipo de interés máximo que podía pagarse en cuentas de ahorros y existía, además, un mecanismo de subsidios a los intereses agrícolas y a la vivienda.

De las políticas que se resumen en los párrafos anteriores, solamente la monetaria y bancaria promovían el eficiente funcionamiento de una economía de mercado, mientras que el resto tipifican a una economía protegida, orientada hacia adentro y con una participación importante del Estado en la dirección de la actividad económica.

W. Programas de estabilización

Por razón de sus sistemas monetario y bancario, los acuerdos de Panamá con el **FMI** difieren de los que típicamente hacen los demás países de la región. En esta sección examinaremos esa situación especial y luego la evolución de las relaciones con el **FMI** y otras fuentes de crédito.

Condiciones especiales

La condición más singular de la economía panameña es su sistema monetario, cuyos aspectos salientes se esbozaron en la sección anterior. Una consecuencia importante del sistema es que no existe la posibilidad de monetizar los déficits fiscales y por tanto la inflación interna refleja la inflación de los países en donde se originan las importaciones de Panamá, que son principalmente los países industrializados de baja inflación. En los ochenta el aumento promedio anual en el IPC fue de 2%, con seguridad una de las tasas inflacionarias más bajas del mundo. El país no tiene "problemas" de Balanza de Pagos ya que sólo puede hacer importaciones que tengan financiamiento asegurado y no hay el riesgo de agotar las reservas de un Banco Central que no existe.

Aunque con este sistema es imposible realizar devaluaciones nominales, ello no significa que Panamá no tiene posibilidades de influir sobre la tasa real de cambio, que es la forma más efectiva de medir la variación en el valor relativo de la moneda nacional respecto a la divisa. Panamá puede devaluar la tasa real de cambio disminuyendo aranceles, aumentando la productividad o manteniendo una tasa de inflación menor que la de sus importaciones.

El sistema bancario panameño estuvo caracterizado durante los ochenta por la ausencia de directrices en cuanto a la asignación de cartera, igualdad de trato a todos los participantes para la obtención de recursos, libertad de transferencia y tasas de interés reales positivas determinadas por las fuerzas del mercado, exceptuando las limitaciones antes señaladas respecto a las tasas pagadas a ciertos tipos de ahorros.

La principal implicación de estas características respecto a los acuerdos con el FMI es que no hay cabida para un programa típico de estabilización que se ocupe de desinflar una demanda global abultada por un proceso inflacionario que se haya originado en la monetización del déficit fiscal, porque esa situación no puede darse en el sistema panameño. Tampoco se han ocupado dichos acuerdos ni de la tasa de cambio nominal, ni de los tipos de interés, ya que ambos los determina el mercado.

Los gobiernos de Panamá han utilizado los acuerdos con el FMI para financiar el gasto público y obtener un certificado de "buena conducta" para sus negociaciones con la banca comercial, mientras que la condicionalidad se ha concentrado en establecer límites al déficit del sector público y a reducir el uso de recursos del Banco Nacional de Panamá (que es, entre otros, el agente fiscal del Estado) para financiar el sector público no financiero.

Deuda externa y relaciones con el FMI

El saldo de la deuda externa del sector público pasó de \$2,210.5 millones en 1980 a más \$5,000 millones (incluyendo intereses atrasados) en 1989 y tuvo un peso relativo de 62.1% respecto al PIB al iniciarse la década vs. 112% a fines de la misma.

En los ochenta se celebraron cuatro acuerdos de contingencia con el FMI y las condiciones de la mayoría de esos programas fueron límites trimestrales para el déficit neto del sector público no financiero y al saldo del sobregiro con el Banco Nacional de Panamá. En los programas de 1982 y 1985 se incluyeron condiciones relativas a la política comercial, paralelas a los programas de ajuste estructural que se estaban negociando con el Banco Mundial.

El cumplimiento de las metas cuantitativas en materia fiscal fue irregular. En 1982 se registró un déficit neto de 11.0% del PIB que a todas luces violaba lo acordado con el Fondo. Para la mayor parte del período entre 1983 y principios de 1987, los resultados fiscales estuvieron dentro del marco de las metas acordadas con el FMI y el Gobierno atendió, de conformidad a lo pactado, las obligaciones con las IFI y los tenedores de bonos, mientras que para la deuda con la banca comercial se recurrió al refinanciamiento.

En agosto de 1987 el Gobierno hizo un acuerdo con los acreedores externos para posponer los pagos de intereses sobre la deuda comercial y del principal de ciertas obligaciones bancarias, los que se atenderían en marzo de 1988. Sin embargo, a fines de 1987 se dejaron de hacer ciertos pagos correspondientes a las IFI. En febrero de 1988, luego de que el Presidente de la República decretó la destitución del Jefe de las Fuerzas de Defensa y terminó expulsado de su cargo, se produjo un fuerte drenaje de depósitos del sistema bancario y a principios de marzo se congelaron los depósitos que el Banco Nacional de Panamá mantenía en bancos en Estados Unidos. El Gobierno de Panamá no hizo el 11 de marzo de 1988 los pagos de intereses y principal que habían sido pospuestos para esa fecha según el acuerdo citado y de allí en adelante dejó de darle servicio a las obligaciones con las IFI y otros acreedores, con algunas excepciones menores.

Las autoridades de la época señalaron que la morosidad en que se incurrió respecto a la deuda externa, fue causada por las sanciones fiscales que el Gobierno de los Estados Unidos impuso en abril de 1988. Por razón de estas sanciones, las entidades oficiales estadounidenses suspendieron los pagos que debían hacer a Panamá por razón del Tratado

del Canal, así como las retenciones de impuestos a los panameños empleados por la Comisión del Canal y por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y se prohibió además a las empresas de ese país pagar impuestos, tasas y derechos al Gobierno de Panamá. Se ha estimado que las sanciones fiscales redujeron los ingresos corrientes gubernamentales a un promedio anual de US\$170 millones, mientras que sólo los intereses de la deuda externa del sector público representan unos US\$350 millones por año.

.En los ochenta la deuda interna y externa continuaron aumentando en relación al **PIB** y las condiciones determinantes del déficit estructural del sector público no se modificaron.

V. Programas de ajuste estructural

La cuestión del ajuste estructural en Panamá durante los ochenta está íntimamente ligada al convulsionado devenir político del país en esa década. Por ello creemos que lo más productivo es hacer un recuento cronológico del que se puede extraer luego el papel de los distintos actores y las propuestas para los principales sectores de la economía.

Programa de 1983

El contrato para el préstamo de ajuste estructural de agosto de 1983 (**SAL I**) es la base de todos los intentos posteriores de realizar ajustes estructurales en la década.

El **SAL I** fue adoptado por la administración de Ricardo de la Espriella quien, como Vice-presidente de la República, asumió la presidencia en julio de 1982 a raíz de que el presidente en funciones fuese destituido por el comando militar. De la Espriella enfrentó con habilidad un déficit fiscal de 11% del **PIB**, producto de la gestión de su antecesor que incluía manejos escandalosos en proyectos de la Caja del Seguro Social, la Corporación Financiera Nacional y un nuevo puente sobre el Canal.

Los objetivos que se enunciaron para el programa fueron: 1) reducir el tamaño del sector público y aumentar su eficiencia; 2) reorientar la estructura de los incentivos para el sector industrial; y 3) incrementar la productividad agrícola.

El programa para el sector público incluía un componente de asistencia técnica para cubrir el costo de estudios que producirían, antes de fines de 1984, recomendaciones de políticas sobre métodos gerenciales modernos para el manejo de los activos públicos, en especial las instalacio-

nes y tierras de la antigua Zona del Canal transferidas a Panamá como resultado de los tratados de 1977 y diseño de una política de transporte respecto al corredor transistmico.

En materia aduanera se contemplaba la adopción de la Nomenclatura Bruselas, y el cambio de la base imponible de FOB a CIF y de específico a *ad valorem*.

Para la industria manufacturera se propuso convertir las restricciones cuantitativas a las importaciones a tarifas arancelarias; preparar una cronología para eliminar las restricciones cuantitativas sobre unos 160 artículos distintos y el establecer niveles iniciales de aranceles para los mismos. Se elaboraría un plan para llevar la protección nominal a los bienes de producción nacional a un nivel entre el 25 y 75% del valor CIF, con un promedio de 40% para la mayoría de los casos y un máximo absoluto de 100%.

El anteproyecto de ley sobre incentivos a la industria que el Gobierno acordó aprobar por el Gabinete para mayo de 1984 contemplaría los siguientes principios: reemplazar el sistema de Contratos con la Nación por un simple registro; limitar la protección a nuevos productos y reducir la protección a los niveles arriba planteados.

El programa proponía eliminar la mayoría de los controles de precios (unos 75 artículos diferentes) y limitarlos a un número reducido de bienes considerados como los más sensitivos en la escala política.

En cuanto a incentivos a las exportaciones, se planteó simplificar la fórmula para determinar el valor del Certificado de Abono Tributario relacionándolo con el aporte que representa la remuneración a trabajadores de fábrica al valor agregado en la producción de los diversos artículos e incluir la versión revisada en la nueva ley de incentivos.

El programa del SAL I incluyó estudiar los efectos del Código de Trabajo sobre la creación de empleo.

Para el sector agrícola se propuso analizar los efectos negativos que el gran número e ineficiencia de las instituciones gubernamentales tenía en la productividad agropecuaria. Además, se planteó una revisión de la ley de incentivos a este sector con miras a pasar de un enfoque de protección creciente hasta alcanzar la autosuficiencia, a uno de productividad creciente y protección decreciente. El estudio propuesto para el sector consideraría racionalizar la función del Estado en el mercadeo de bienes agropecuarios y las políticas de precios.

A fines de 1983 se inició la actividad política relacionada con las elecciones presidenciales que se realizarían en mayo de 1984 y De la Espriella fue destituido por los militares a principios de ese año, a causa de diferencias de criterios en cuanto al relevo presidencial. Aunque el nuevo encargado de la presidencia era opuesto al ajuste estructural, la maquinaria política dominada por las Fuerzas de Defensa estaba interesada en lograr un acuerdo con las IFI y el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos que se tradujera en ayuda financiera significativa al gobierno que se instalaría después de las elecciones de 1984. En consecuencia, se adoptaron en forma muy resguardada algunas de las medidas previamente acordadas con el Banco Mundial, como fue la aprobación por el Gabinete de anteproyectos de leyes sobre incentivos a los sectores manufacturero y agropecuario. Es un secreto a voces que una vez que se le informó al Banco Mundial de la aprobación de los anteproyectos, se pasaron por una destrozadora de papeles en la Presidencia de la República para que no circulara ninguna copia en el país durante la campaña electoral.

Ley 46 de 1984

Las elecciones de 1984 enfrentaron al candidato oficialista, Dr. Nicolás Ardito Barletta, un economista que había estado a cargo de la política económica entre principios de los setenta y 1978 cuando pasó a la Vicepresidencia del Banco Mundial y al Dr. Arnulfo Arias Madrid, un caudillo con gran apoyo popular, líder una coalición opositora al régimen. Además de que el recuento de los votos fue severamente cuestionado por opositores y observadores internacionales, los resultados promulgados por el organismo oficial dominado por el Gobierno, asignaron al Dr. Barletta una ventaja de 1,713 votos de un total de 640,000 votos válidos. El mandato del nuevo gobierno era en extremo precario y necesitaba a todas luces incorporar a la administración fuentes de apoyo que le dieran legitimidad política para construir un consenso sobre las nuevas políticas que se proponía adoptar.

El gobierno de Barletta instalado en octubre, ante la circunstancia que el órgano legislativo elegido en mayo de 1984 no se posesionaría hasta fines de noviembre, logró la aprobación por los legisladores salientes de una ley que establecía un nuevo impuesto a los servicios con un efecto de cascada tributaria y la congelación de los ajustes salariales que se habían pactado en años anteriores, luego de prolongadas huelgas, con los gremios médicos y de educadores.

Las medidas adoptadas mediante la Ley 46 de 1984 provocaron la reacción generalizada de una fracción importante de las organizaciones

empresariales, profesionales y gremiales que llevó a la integración de la Coordinadora Civilista Nacional (COCINA), posiblemente la única coalición multisectorial que se haya formado en el istmo Centroamericana para enfrentar las propuestas de reforma gubernamentales. COCINA se activó nuevamente en 1985 cuando el Gobierno intentó llevar adelante un programa de ajuste estructural y fue la precursora de la Cruzada Civilista Nacional que liderizó a partir de 1987 la oposición contra el régimen militar.

Frente a la reacción contra la Ley 46, la coalición de partidos que había postulado a Barletta para la campaña presidencial le dio un amplio apoyo, motivado a juicio nuestro, tanto por su interés en contar con mayores recursos fiscales para alimentar el gasto público como por razones de disciplina política. Sin embargo, el Gobierno decidió dar marcha atrás y derogar la Ley 46, ganándose con esa decisión el descontento del Partido Revolucionario Democrático (PRD), el principal de la coalición política gubernamental y la decepción de los militares que contaban con que el presidente cuya elección habían apoyado, resolvería los serios problemas económicos y fiscales en vez de causar malestar político.

Carta de intenciones de mayo de 1985

A principios del mes de mayo de 1985, el Ministro de Planificación y Política Económica envió una Carta de Intención al Presidente del Banco Mundial en la que manifestaba el deseo del Gobierno de Panamá de obtener apoyo financiero de dicha institución para llevar a cabo un programa de ajuste estructural con los siguientes propósitos: 1) lograr una reducción relativa del tamaño del Gobierno y el aumento de su productividad; y 2) reorientar la economía hacia las exportaciones mediante la reducción de los costos laborales, la reformulación de la política proteccionista, la disminución de costos e ineficiencias de las empresas estatales que proveen servicios claves a la economía y la eliminación de las restricciones a la competencia interna.

El programa descrito en la Carta de Intención preveía reformas substanciales a las políticas para la *industria manufacturera* y la *agricultura*, siguiendo las líneas anticipadas en el SAL I. Se incluía una lista muy detallada de acciones en cada uno de los campos mencionados que implicaban, de realizarse, una verdadera liberalización y apertura de la economía. A pesar de los objetivos enunciados, el programa no contemplaba nada concreto para reducir el tamaño del sector público y mejorar su eficiencia.

El texto de la Carta se hizo público dos meses después de haber sido enviada al Banco Mundial, aunque el contenido, por lo menos en sus líneas generales, era conocido por los grupos más influyentes. La reacción en el país fue muy negativa, provocando el rechazo generalizado de los grupos empresariales que se sintieron engañados por el Presidente a quien habían apoyado por considerarlo aliado de la empresa privada. Para muchos empresarios, especialmente los beneficiarios de las protecciones, el SAL II atentaba contra la esencia misma de las empresas ya que su visión económica no permitía distinguir entre el concepto de la libre empresa dentro de una economía de mercado y un sistema de empresa privada protegida de la competencia interna y externa a través de concesiones gubernamentales. También reaccionaron en contra de la propuesta los sindicatos, los cuales anticipaban que la misma incluiría reformas a la legislación laboral, aunque éstas no aparecían en forma explícita y el PRD porque el SAL II claramente contradecía su política.

En septiembre de 1985 el Dr. Barletta fue separado de la Presidencia por las Fuerzas de Defensa, quedando su programa económico sin padrino. Los móviles inmediatos del comando militar para la salida del Presidente están vinculados a pugnas internas dentro de la organización castrense y al repudio que generó en la comunidad un horrendo asesinato político que la población asoció con la cúpula militar, respecto al cual Barletta anunció que promovería su investigación a través de una comisión independiente. Los partidos políticos del Gobierno apoyaron decididamente la acción de los militares por pragmatismo político y por su oposición a la política económica que proponía el SAL II.

El nuevo Presidente, Eric Delvalle, consciente de la necesidad de contar con recursos externos así como de las reacciones que la Carta de Intención había generado, empezó a explorar con mucha cautela las posibilidades de revivir algunos de los componentes de la Carta de Intención que fuesen potables internamente y a la vez permitiesen obtener apoyo financiero de las IFI.

En diciembre de 1985 el Banco Mundial le notificó al Gobierno de Panamá que consideraba que la Carta de Intención de mayo de ese año, ya no era una base válida para un SAL y la banca comercial suspendió el desembolso de US\$60 millones de un préstamo que había concedido.

Programa de noviembre de 1986

La administración de Delvalle llegó a un acuerdo con el Banco Mundial SAL II, en noviembre de 1986, para el cual se adoptó una mecánica que refleja la experiencia anterior: el Gobierno de Panamá hizo primero las reformas y luego se procedió a firmar el contrato de préstamo con el Banco Mundial.

El SAL II de noviembre de 1986 es una versión diluida de la Carta de Intención de un año y medio antes.

Las acciones respecto al Sector Público incluyeron el cierre del Ingenio Las Cabras y de la empresa de venta de semillas; la venta de los activos de la empresa de maquinaria agrícola, de una aerolínea de servicio doméstico y del hotel de Contadora; la suspensión de la producción de azúcar en el Ingenio de Alanje y la reducción de 2,900 personas de un total de 146,800 de la planilla estatal.

En cuanto al Sector Industrial y la Política Comercial se adoptó una nueva ley de industrias en base a los principios enunciados en SAL I: sistema de registro para reemplazar los Contratos con la Nación, conversión de cuotas a aranceles, programa de reducción de la protección arancelaria a niveles no mayores de 60% nominal (algunos hasta 90%) en cinco años y tarifa máxima de 30% para nuevos productos.

También se adoptó una nueva legislación Laboral en la que se amplió la definición de empresas pequeñas exentas de la cláusula de estabilidad laboral, se flexibilizaron las normas respecto al monto del sobretiempo para empresas agrícolas y ganaderas y se autorizó el trabajo a destajo y los contratos para trabajos en casa.

La nueva Política Agrícola quedó consignada en la reforma a la ley de incentivos en la línea anunciada por SAL I, es decir la eliminación de los controles de precios y precios de sostén y de las cuotas de importación, las cuales serían sustituidas por aranceles.

Medidas adoptadas y resultados obtenidos

Las medidas de ajuste que se adoptaron como parte del SAL I no implicaron ningún avance digno de mención respecto a los objetivos que éste se había planteado: reducir el tamaño e incrementar la eficiencia del sector público y mejorar la competitividad de la industria manufacturera y la productividad del sector agropecuario. Las acciones que se llevaron a cabo incluyeron, en lo principal, modificaciones al sistema arancelario y la sustitución de ciertas cuotas de importación por aranceles. También se elaboraron, sin consultar a los sectores afectados, propuestas de políticas para los sectores industrial, agrícola y público, las cuales serían llevadas a la práctica por la administración que se instalaría en octubre de 1984 como parte de un programa SAL II y se llevaron a cabo estudios sobre los problemas más serios de la economía y sobre instituciones gubernamentales claves.

El SAL II incluyó elementos positivos pero no enfrentó los problemas estructurales más importantes, como son: 1) la distorsión de los precios relativos del capital y el trabajo; 2) el déficit estructural de las finanzas públicas; y 3) los obstáculos a la competitividad provenientes de la intervención estatal.

No tiene sentido evaluar en forma cuantitativa los resultados del SAL II porque en los tres años que siguieron a las reformas de 1986, el desempeño económico estuvo muy influido por la crisis política. Sin embargo, al contrastar las medidas que se adoptaron contra los problemas estructurales, se tiene que concluir que el programa se quedó muy corto.

Factores que afectaron la adopción de las medidas

Mientras que los cuatro acuerdos de contingencia con el FMI en los ochenta pasaron desapercibidos, las propuestas de ajustes estructurales encontraron oposición firme de diversos grupos que obstaculizaron seriamente su adopción. Vale la pena entonces, examinar los factores políticos, educativos y culturales que más afectaron la implantación de los ajustes. Entre los factores políticos debe señalarse que en el régimen militar, los Presidentes de la República fueron bautizados popularmente como "desechables", dada la facilidad con que eran reemplazados. Por regla general, los puestos claves del gabinete económico los ocuparon tecnócratas que en la mayoría de los casos seguían directrices de las Fuerzas de Defensa, a las que debían su posición y muy pocos de ellos se identificaban con los presidentes. Estos no contaban ni con el apoyo político necesario para vender un programa de ajustes al país, ni con el equipo técnico en el que pudieran confiar plenamente para estructurar dicho programa según sus prioridades.

Las condiciones en que se realizaron las elecciones de 1984 y el posterior escrutinio de los votos no contribuyeron a la creación de un ambiente propicio para llevar a cabo cambios profundos. El extenso uso de los recursos públicos en la campaña electoral para unas elecciones, anunciaban como el cumplimiento por los militares de su promesa de llevar a cabo un proceso de democratización, se percibió como una burla por sectores importantes de la población. Aún así, a pesar del extraordinario gasto en favor de la nómina oficialista y los cuestionables procedimientos de escrutinio, los resultados arrojaron un margen muy precario, que se traducía en la falta de un mandato claro para llevar a cabo reformas económicas de fondo. Por otra parte, había factores positivos que se hubiesen podido aprovechar para constituir un Gobierno con un grado aceptable de efectividad: el país estaba deseoso de mejorar sus

perspectivas económicas, así como la honestidad y eficiencia del manejo fiscal y el nuevo Presidente contaba con una cuota no despreciable de buena voluntad entre el empresariado y otros sectores independientes. El Gobierno por iniciarse bien hubiera podido alcanzar un grado viable de legitimación política incorporando a personas valiosas y representativas de sectores importantes de la sociedad en una administración de mucho mayor consenso nacional que las que se habían tenido en los últimos tres lustros.

El Gobierno quedó integrado en gran medida por miembros de la coalición política que había hecho candidato al Dr. Barletta, la cual respondía principalmente a los intereses del comando militar. El PRD, principal partido de la coalición, propugnaba por la continuación y profundización del estatismo. Los otros partidos y los grupos empresariales tenían una visión mercantilista tradicional, buscando la protección del Estado para sus intereses, idealmente en condiciones de exclusividad. Había pues bastante coincidencia en la práctica sobre las preferencias de política económica de los miembros de la coalición.

Las decisiones gubernamentales en todos los órdenes dependían en última instancia de las Fuerzas de Defensa. En lo económico su objetivo era solucionar la situación fiscal a fin de poder continuar la expansión del gasto público. Casi la única limitación era el no afectar los intereses de los sectores que conformaban su red de apoyo político, que incluía, entre otros, a grupos de izquierda entronizados en diferentes entidades gubernamentales, organizaciones sindicales y agrarias y algunos segmentos del empresariado y favoritos a través de los cuales manejaban negocios basados en concesiones exclusivas.

En ese contexto político se produjo el fisco de la Ley 46 de noviembre de 1984, cuyos efectos principales fueron la erosión de la cuota de buena voluntad con que contaba el Presidente en los círculos empresariales, la profundización del antagonismo del PRD frente a su política económica y la decepción del comando militar que esperaba una solución rápida e integral, posiblemente casi milagrosa, de los problemas fiscales y económicos.

El segundo tipo de factores que impidieron los ajustes estructurales son los educativos. A mediados de los ochenta había un profundo desconocimiento de los problemas nacionales y un vacío generalizado de educación sobre principios económicos. Buena parte de las clases profesionales e intelectuales no maneja los elementos básicos del análisis económico, ni sabe como funciona una economía de mercado. Esta situación imperaba aún entre miembros del gabinete de mediados de los

ochenta, ya que, exceptuando a uno o dos ministros conocedores de la materia, la mayoría reflejaba el panorama descrito e incluso intentaba obstaculizar el plan del Presidente.

Los economistas formados en la Universidad de Panamá que constituyen la gran mayoría de los economistas del sector público, tienen formación marxista, ya que el Partido del Pueblo (el partido de los comunistas panameños) ha dominado la facultad por varias décadas. En estas condiciones, muchos de los funcionarios a quienes les toca elaborar en detalle las nuevas políticas o llevarlas a la práctica, en realidad no creen en las ventajas de la economía de mercado o no conocen a fondo como funciona.

La falta de una labor previa de información sobre la realidad económica del país, significó que el programa del Gobierno presentaba soluciones a problemas de cuya existencia la mayoría de los panameños, incluso aquellos en posiciones claves, no tenía conocimiento, ni estaba equipada para analizar.

El tercer tipo de factores que incidieron en las dificultades para adoptar medidas de ajuste estructural tiene que ver con las actitudes de los principales grupos afectados y de la comunidad en general. Los grupos sindicales, empresariales y la burocracia gubernamental, son los beneficiarios directos de las distorsiones que le quitan competitividad y dinamismo a la economía y se oponen a toda reforma que los afecte, con prescindencia de lo que eso signifique para los desempleados y marginados. Al mismo tiempo, hay un escepticismo bastante generalizado sobre la economía de mercado, empezando por segmentos de la Iglesia Católica, el cual es en buena medida atribuible a la ignorancia sobre el significado real de una economía de mercado, ya que muchos la confunden con el régimen de proteccionismo y favoritismo hacia un grupo limitado de empresas privadas. Muchos creen que eliminar las distorsiones equivale a darle a ciertos grupos licencia ilimitada para la especulación y el abuso. Tampoco se conoce su potencial para generar eficiencia, crecimiento y equidad. Estas actitudes han sido alimentadas por dos décadas de paternalismo estatal y reforzadas por el proselitismo de activistas intelectuales y religiosos.

VI. Evolución en los ochenta y situación actual de la economía

Desempeño en los ochenta

En la década de los ochenta el PIB tuvo un crecimiento promedio anual de 0.4% en términos reales y una contracción per cápita de -1.8% anual,

con lo que el PIB por habitante de 1989 revirtió al nivel que se había alcanzado en 1972. Los sectores productores de servicios tuvieron como regla general un crecimiento mayor que los primarios y secundarios. La principal fuente de crecimiento hasta 1986 fue la expansión del gasto público de consumo. Las exportaciones y las inversiones tuvieron tasas de aumento muy modestas.

La "crisis" de 1987-1989

La contracción de la economía entre 1987 y 1989 fue consecuencia de una fuerte caída en la demanda global en la que el rubro que más se redujo fue la formación de capital seguido del consumo, mientras que las exportaciones se afectaron menos. Las importaciones se redujeron mucho más que el PIB. Los ingresos ordinarios del Gobierno Central en 1988 fueron casi la mitad de 1987 y se cortó el flujo de financiamiento externo de fuentes tradicionales. El desempleo total llegó al 20% a fines de 1989 y en la Región Metropolitana al 29%.

Las causas inmediatas de la contracción de la economía las encontramos en la reducción del circulante por razón de la fuga de capitales y del feriado bancario y en la caída de la demanda en los rubros señalados arriba, a causa de la desconfianza en el régimen y la inestabilidad política.

En el primer semestre de 1990 el PIB ha tenido un crecimiento real cercano al 7% por razón de los siguientes factores: 1) aumento en el gasto público financiado por el desbloqueo de los fondos en Estados Unidos y mejoras en la administración tributaria; 2) incremento en las exportaciones de bienes y servicios por la suspensión de las sanciones comerciales de Estados Unidos, aumento en el tránsito por el Canal y recuperación de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón; 3) expansión del gasto privado al liberarse la demanda reprimida; y 4) la mejoría general del ambiente político y de negocios.

El restablecimiento del flujo de capitales oficiales, sumados a nuevas leyes de incentivos a la inversión extranjera y a las exportaciones, en proceso de adoptarse, permiten vislumbrar un crecimiento del PIB de un orden del 5% anual por los próximos tres o cuatro años.

VII. Evaluación global y perspectivas

Las pocas reformas adoptadas en los ochenta se lograron luego de un proceso lento y difícil. La motivación del gobierno para el SAL II fue

principalmente obtener recursos financieros externos sin que hubiera ningún propósito genuino de cambios estructurales. Los logros fueron muy limitados en los temas que se trataron: incentivos industriales y agropecuarios, política arancelaria y legislación laboral. No se tocó el tamaño del sector público, su nivel de gasto, el empleo excesivo ni la proliferación de empresas y entidades. Tampoco se afectaron las tarifas y eficiencia de servicios públicos claves como los puertos, electricidad y transporte. El resultado neto es que no se han mejorado la eficiencia y competitividad de la economía en un grado que haga diferencia para las perspectivas de crecimiento de la producción y del empleo y para superar la situación de injusticia social imperante.

De los factores señalados para explicar la dificultad de adoptar reformas significativas en los ochenta, el panorama de principios de los noventa sólo muestra cambios importantes en los de orden político. Ha habido un cambio dramático en la naturaleza del sistema político panameño. El Gobierno es legítimo, llegó al poder con un amplio apoyo popular y está funcionando bajo un sistema de leyes respetuoso de los derechos de la población.

Los partidos que integraron el Gobierno a partir de diciembre de 1989, compartían el objetivo 'de acabar con el régimen militar y reemplazarlo por un sistema de libertad y democracia. Mientras estuvieron en la oposición no hubo una visión común sobre la reestructuración de la economía y una vez en el poder, han salido a la luz diferencias importantes en cuanto a la orientación económica entre los miembros del equipo gubernamental.

Los otros dos tipos de factores que obstaculizaron las medidas de reforma en los ochenta, los de orden educativo y los culturales, se mantienen sin cambio alguno, lo que hace difícil iniciar un programa de reestructuración económica integral en el corto plazo.

Las perspectivas que tiene Panamá de lograr crecimiento económico elevado y sostenido, dependen de la reestructuración de su economía. Mientras continúen vigentes los obstáculos estructurales y las políticas económicas que se han señalado, es muy poco probable que la economía panameña alcance el crecimiento que necesita para resolver el desempleo permanente, la mala distribución del ingreso y la pobreza extrema de que adolece.

Anexo estadístico

Tasas anuales de crecimiento real del PIB en países escogidos (En porcentajes)

País	1950-60	1960-69	1970-79	1980-88
Chile	3.5	4.5	2	2.3
Colombia	4.6	5.1	5.7	3.3
Corea (1)	3.3	9.2	9.6	10.2
Costa Rica	n.d.	5.9	6.2	2
Panamá	4.8	8.1	4.5	0.5
Singapur	n.d.	8.8	9.1	6.6

(1) Años 1955-1960 para la década de los cincuenta. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Estructura del PIB de Panamá en 1986

Sector	
Primario	9.5
Industria Manufacturera	8.7
Electricidad, Gas & Agua	3.5
Construcción	4.5
Sub-Total bienes	26.2
Comercio, restaurantes y hoteles	12.1
Transporte, almacenaje & Comunicaciones	24.8
Finanzas	14.2
Servicios sociales y personales	10.2
Administración Pública	12.5
Sub-Total servicios	73.8

Fuente: Calculado con base a datos de la Contraloría General de la República.

Exportación de bienes y servicios
(composición porcentual en 1984)

Mercancías	23.9
Servicios	76.1
Canal	19.8
Dep. de Defensa de EE.UU.	11.9
Oleoducto	11.5
Turismo	10.6
Zona Libre de Colón	9.1
Servicios Empresariales	2.9
Servicios Portuarios	2.8
Marina Mercante	2.3
Otros Servicios	5.2
Total	100

Fuente: Reformulación en base a datos de la Contraloría Gral. de la Rep. y fuentes oficiales

Indicadores sociales escogidos

	Panamá		Países A.L. ingr. medios
	1970	1980	
Expectativa de vida al nacer	66.0	71.0	65.0
Tasa de mortalidad infantil (por 1,000)	49.0	21.0	63.0
Acceso a agua potable (% de la población)	69.0	85.0	65.0
Acceso a disp. de letrinas (% de la pob.)	78.0	89.0	55.0
Población por médico	1,580.0	980.0	1,776.0
Población por enfermera	550.0	420.0	1,012.0
Población por cama de hospital	330.0	250.0	477.0
Matrícula de escuela primaria (%) (1)	106.0	113.0	105.0
Matrícula de escuela secundaria(%)	39.0	65.0	40.0
Tasa de alfabetismo en adultos (%)	78.0	85.0	80.0

Fuente: Reproducido en Daniel Wisecarver, Panamá: The Failure of State Activism. International Center for Economic Growth, 1987.
(1) Se atiende un número mayor de alumnos que el que corresponde a la edad escolar.

Ronulfo Jiménez Rodríguez

**Costa Rica:
Crisis y ajuste estructural en la
década de los 80**

Introducción

Durante la década de los 80 la economía costarricense experimentó importantes cambios, tanto desde el punto de vista de las circunstancias externas, como del estilo de las políticas económicas aplicadas. Después de tres décadas de crecimiento y de una relativa estabilidad económica, el país se enfrentó a inicios de los años 80 a una profunda crisis que obligó a las autoridades a revisar las políticas económicas en general, y en particular, las relacionadas con el crecimiento económico.

El interés central de este artículo es indagar sobre los rasgos más notables de las políticas de ajuste estructural durante la década de los 80 y sus correspondientes resultados. También presenta una visión de largo plazo de la economía, pues se considera que la crisis surgió en gran medida por políticas de largo plazo, las cuales se tratan de modificar con la política de ajuste estructural.

Desde el punto de vista metodológico es importante hacer dos aclaraciones:

I- Es difícil descubrir la relación causal entre las políticas ejecutadas y sus consecuencias. Simultáneamente a la ejecución de las políticas

económicas, ocurren otros fenómenos que pueden afectar a la economía, como por ejemplo, la modificación de los términos de intercambio o el incremento de la ayuda externa. A no ser que se tenga un modelo de equilibrio general no se puede identificar "las verdaderas" consecuencias de las políticas seguidas.

II- Hay una dimensión temporal que es importante tener presente. Normalmente los resultados de las políticas económicas no surgen en forma inmediata con su aplicación, hay diferentes períodos de maduración de las políticas. Algunas podrían surtir efecto muy rápidamente y otras a más largo plazo. Cuando se trata de una política de ajuste estructural es de esperar que los resultados no se observen inmediatamente; por lo contrario, los costos de la política se deben de enfrentar inmediatamente, en tanto los beneficios vendrán a un plazo más largo.

En este ensayo se toman en cuenta estas limitaciones. Se parte de una visión retrospectiva de la economía costarricense como antecedente de la crisis iniciada a principios de los años 80, la cual explica, al menos parcialmente, la necesidad de las políticas de ajuste estructural. Posteriormente, se analiza cuáles han sido estas políticas y cuáles los resultados económicos obtenidos después de la crisis.

La economía costarricense en el largo plazo

El desenvolvimiento de la economía costarricense durante 1981 y 1982 puso en evidencia la profunda crisis en que se encontraba. Es importante recordar que las causas de esta crisis fueron múltiples y algunas se venían gestando desde años atrás. Un informe de la Academia de Centroamérica¹ señala los principales rasgos de la economía costarricense en el período 1950-1980: "Crecimiento, estabilidad y reducción de la pobreza. La evolución de la economía costarricense desde la postguerra hasta la crisis de los ochenta, mostró un buen desempeño al lograr un crecimiento económico, estabilidad económica y política y, una sustancial reducción de la pobreza".

El rápido crecimiento económico fue acompañado por un mejoramiento todavía más rápido en las condiciones de vida de las familias costarricenses. Son notables, por ejemplo, las reducciones en la tasa de mortalidad infantil, los aumentos en la esperanza de vida y en los niveles de educación de la población. Estos resultados excepcionales en comparación con los países latinoamericanos, fueron posibles gracias al crecimiento económico, al amplio acceso al ahorro externo y a un manejo apropiado

¹ Hugo Céspedes, Víctor, González Vega, Claudio y Jiménez Rodríguez, Ronulfo. *Costa Rica: Frente a la crisis. Políticas y resultados*. Academia de Centroamérica, 1990.

de los mecanismos institucionales relacionados con la búsqueda de la equidad. También es importante mencionar que hacia 1950 ya el país poseía logros indiscutibles en el campo de la educación y de la salud. Es decir, las condiciones iniciales de la Costa Rica moderna eran excepcionales en comparación con los países latinoamericanos². Por ejemplo, la esperanza de vida de los costarricenses a finales del siglo pasado era muy superior al promedio latinoamericano y en este campo Costa Rica en esa época ocupaba al menos el cuarto o quinto lugar entre el grupo de países latinoamericanos.

Junto a estos logros económicos, el país se benefició de una ejemplar estabilidad política, cuyas raíces se encuentran en una muy larga trayectoria histórica. En Costa Rica ha habido una preferencia muy marcada por la solución pacífica de los conflictos por medio del diálogo y del debate público. Esta última característica también ha estado arraigada en la conducción de la política económica.

Las autoridades se han visto obligadas a obtener un amplio consenso político. Este consenso, es base importante de la estabilidad política y económica, pero ha resultado sumamente costoso, pues de estas negociaciones han ido surgiendo una serie de concesiones que se han convertido en "derechos" a transferencias públicas de ingresos para los beneficiarios, derechos que por representar una fuerte carga sobre las finanzas públicas, explican en buena parte la crisis de la década de los ochenta, así como los problemas que posteriormente se han presentado para lograr la estabilidad y la reactivación de la economía.

Aumento de la dotación de recursos y de la productividad. Entre 1950 y 1980 la fuerza de trabajo se triplicó, aumentando el tamaño del mercado local y acrecentando la disponibilidad de recursos humanos para el crecimiento económico. Inicialmente, este mayor incremento de la fuerza de trabajo estuvo asociada, principalmente, con la expansión de la frontera agrícola, ya que a inicios de los años 50 la población costarricense ocupaba únicamente el 19 por ciento del territorio nacional.

El aumento del área sembrada (equivalente a un incremento de la disponibilidad de recursos) constituyó, por lo tanto, otro factor determinante para el crecimiento del producto interno. Esto permitió emplear una porción significativa de la fuerza de trabajo.

² Una exposición detallada de este tema puede verse en González Vega, Claudio y Céspedes Solano, Victor Hugo. *The political economy of growth. Equity and Poverty Alleviation Costa Rica: 1950-1985*. (Por publicarse). También puede verse Céspedes Solano, Victor Hugo y Jiménez Rodríguez, Ronulfo. *Evolución de la pobreza en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica, 1987.

Ya para 1973, el área ocupada por las fincas representaba el 73 por ciento del territorio nacional. La desaparición paulatina de las oportunidades de una expansión extensiva de la actividad agropecuaria fue compensada posteriormente por aumentos sustanciales en las productividades físicas, como resultado del cambio tecnológico.

Un importante proceso de inversión estuvo asociado al aumento de la producción. Entre 1966 y 1979, la inversión aumentó a una tasa promedio de 10,4 por ciento al año en términos reales; la inversión pasó de representar 17 por ciento del PIB en los años sesenta hasta un 28 por ciento en los años de la bonanza cafetalera (1976-1977).

En este proceso ocurrieron varios cambios. Primero, tomó una mayor relevancia la inversión en el sector industrial a raíz de la integración del país al Mercado Común Centroamericano. Segundo, la inversión del sector público fue tomando importancia para dotar al país de una serie de obras de infraestructura, entre las cuales se destacan la inversión en carreteras, electrificación, salud, agua potable y educación que permitieron una mayor integración de amplios segmentos de la población a los mercados en condiciones de mayor productividad. Tercero, a finales del período el énfasis de la inversión estatal se orientó más hacia empresas públicas (CODESA). Este tipo de inversión fue de escasa rentabilidad social y fue uno de los elementos que originaron la crisis en la década de los ochenta.

El esfuerzo interno para financiar el proceso de formación de capital físico fue muy limitado. El ahorro nacional neto como proporción del ingreso nacional disponible más bien se redujo desde un 9 por ciento en la década de los cincuenta y principios de la década de los sesenta hasta un 6 por ciento a finales de los sesenta y principios de los setenta. En la época de la bonanza cafetalera esta razón llegó a un máximo de 13 por ciento, nivel bajo comparativamente en términos internacionales. No obstante, si se incluyera al menos parte de los gastos en la formación de capital humano (educación, salud) como componentes del ahorro y la inversión internos, en vez de considerarlos como consumo del gobierno (según la práctica del cómputo de las cuentas nacionales), las razones de ahorro e inversión correspondientes podrían resultar elevadas según patrones internacionales.

El menor ahorro interno fue compensado con un marcado uso del ahorro externo. Este fue uno de los principales determinantes de la evolución de la economía en el largo plazo. En una primera etapa, el ahorro externo provino principalmente de inversiones extranjeras privadas hacia los sectores agropecuario e industrial. Luego tomó importancia

el endeudamiento del sector público con agencias públicas internacionales. Posteriormente, a finales de los años setenta el endeudamiento fue principalmente con los bancos privados.

Asimismo, se presentaron varias etapas en el uso de los recursos externos. Primero, la inversión privada extranjera se orientó a proyectos altamente rentables. Segundo, se usó el endeudamiento para suavizar las fluctuaciones en el consumo ante perturbaciones exógenas transitorias (caída de términos de intercambio y desastres naturales). En una tercera etapa, a partir de la mitad de la década de los setenta, el endeudamiento externo se usó para sostener un nivel de gasto de los costarricenses más allá de las posibilidades de crecimiento de la economía en el largo plazo. Con esto último se estaba sembrando la semilla de la grave crisis de los años ochenta. Este es un caso típico de una política que evaluada en el corto plazo mostraría amplios beneficios, pero que en el largo plazo tendrá costos muy altos.

La gestación de la crisis en el largo plazo

En forma paralela a los logros extraordinarios del período 1950-1980, se estaban incubando los elementos que contribuirían al desarrollo de una profunda crisis de la economía costarricense de los años ochenta. La medalla tenía una cara de éxitos muy bien delineados: crecimiento, estabilidad y reducción de la pobreza. Al otro lado estaban los gérmenes que harían que la situación exitosa no se mantuviera. Efectivamente, si bien la economía crecía a un buen ritmo, incluso en la década de los setenta, la tendencia era de un crecimiento cada vez menor.

Paulatinamente, la economía costarricense acumuló una serie de elementos que llevaron a la desaceleración del crecimiento económico, relacionados con los cambios en la disponibilidad de factores de la producción, con distorsiones crecientes en los precios relativos en reflejo del proteccionismo, con el aumento de la importancia relativa del sector público frente al privado y con nuevas formas de intervencionismo estatal que fomentaron el desperdicio social de los recursos, al ser estos destinados a actividades no necesariamente productivas pero que sí generaban "rentas" a determinados grupos por medio de su acción en la arena política.

Al inicio, la sustitución de importaciones en el contexto del Mercado Común Centroamericano, aceleró el crecimiento económico, al crear nuevas oportunidades tanto de comercio intrarregional como de producción para el mercado nacional. El producto industrial creció rápida-

mente, conforme se reemplazaron importaciones con la producción local de bienes de consumo. Con el tiempo, sin embargo, estas posibilidades "fáciles" de sustitución de importaciones se fueron reduciendo porque el mercado era pequeño. Los instrumentos de política usados para impulsar la sustitución de importaciones (un arancel alto y con gran dispersión) hicieron que los recursos de la economía se destinaran más al mercado común y menos al sector exportador al resto del mundo. Este sector fue perdiendo dinamismo. Algunos sectores de la agricultura también fueron logrando que se les protegiera de la competencia externa. Al final se llegó a un sistema de protecciones, subsidios, transferencias sumamente complejas en las cuales no se sabe con exactitud quiénes son los beneficiarios netos. Recursos muy valiosos de la economía fueron destinados a manejar este sistema y, por lo tanto, fueron excluidos de mejores usos alternativos.

Los elementos de corto plazo de la crisis

A partir de los primeros años de la década de los setenta, Costa Rica experimentó importantes perturbaciones de origen externo. Entre estas destacan las dos crisis internacionales del petróleo, la bonanza cafetalera, la inestabilidad política y económica de Centroamérica, la recesión mundial y la elevación de las tasas de interés al inicio de los años ochenta. Estas perturbaciones provocaron ajustes macroeconómicos de gran envergadura que aceleraron la crisis de la economía.

La bonanza cafetalera de los años 1976 y 1977 fue percibida por los costarricenses, en especial por las autoridades del gobierno, como si fuera un fenómeno permanente y no como un fenómeno transitorio³. Se actuó como si las posibilidades de gasto de la economía se hubieran aumentado permanentemente. Cuando los términos de intercambio, a partir de 1978, cayeron al nivel anterior a la bonanza, las autoridades trataron de posponer el ajuste mediante una política de endeudamiento masivo en el exterior y con la expansión del gasto fiscal. Pero el desequilibrio de la economía era tan fundamental que, finalmente en 1980, los síntomas de la crisis se hicieron sentir en el mercado cambiario y en la imposibilidad de realizar el servicio de la deuda externa. Sin más acceso a los recursos externos y con poco apoyo político para poder realizar los ajustes requeridos, la administración del presidente Carazo fue desbordada por la crisis. El manejo del mercado cambiario se hizo caótico. La devaluación e inflación llegaron a niveles sin precedentes en

³ Un tratamiento en extenso de este tema puede verse en González Vega, Claudio. *Temor al ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70*. San José: Academia de Centroamérica, 1984. y en González Vega, Claudio y Camacho, Arnoldo. *Economic crisis and adjustment in Costa Rica: 1978-1984*. The Ohio State University, 1986.

la historia económica del país. Se redujeron la producción y los salarios reales y a la vez aumentó el desempleo. En pocas palabras, hubo un proceso de empobrecimiento de la economía costarricense.

El momento y la magnitud de la crisis fueron influidos por los fenómenos externos y las políticas macroeconómicas, pero las causas de la crisis venían desde muchos años atrás. Por esto, la tarea de la recuperación de la economía en el período de post crisis no ha sido fácil. Si la crisis hubiera sido simplemente el resultado de elementos "coyunturales" con solo hacer las cosas como se hacían en el pasado, el problema se hubiera resuelto; pero no: el reto que han tenido los costarricenses es precisamente hacer los cambios fundamentales en la economía para alcanzar los éxitos del pasado.

Las políticas para la estabilización

Cuando en 1982 se inició la administración del presidente Monge, los retos para enfrentar la crisis eran enormes. El desequilibrio de la economía se manifestaba en las altas tasas de inflación y devaluación del colón. El déficit fiscal era muy alto y el país había perdido acceso a los mercados financieros internacionales. Las deudas con el extranjero tenían tales características (montos, plazos, tasas de interés) que no era posible hacerles frente. La producción estaba en retroceso y el empobrecimiento del país era una realidad y, lo que era peor, las causas de largo plazo que originaron la crisis estaban presentes. Pero por otro lado, también se heredaron una serie de aspectos positivos para enfrentar la crisis: una excelente infraestructura física, una amplia acumulación de capital humano y un sistema institucional suficientemente estable para enfrentar los problemas en un clima pacífico.

Durante el período 1983-1989, indudablemente la economía costarricense recuperó en términos relativos la estabilidad perdida. El déficit fiscal y el déficit externo disminuyeron sustancialmente. La inflación y la devaluación de la moneda fueron menores. Sin embargo, no se logró una estabilidad similar a la alcanzada en las décadas de los cincuenta o sesenta. Además, la inflación interna experimentada en el período 1983-1989, en promedio, fue superior a la inflación internacional.

Las autoridades se preocuparon durante este lapso por lograr el objetivo de la estabilidad en mayor grado que en los finales de los años setenta o inicios de los ochenta. Esto ocurrió posiblemente por varias razones: la experiencia de los años 1981 y 1982 demostró que la ausencia de políticas de estabilización tiene un costo social importante. No ajustar el gasto de la economía a la capacidad productiva y de endeudamiento,

en algún momento, conduce a la crisis. Cuando ésta se escapa de las manos de las autoridades y se desata el proceso inflacionario, los grupos de menor ingreso resultan ampliamente perjudicados.

La situación de endeudamiento heredada de períodos anteriores, colocó al sector externo en una posición frágil y le restó a las autoridades grados de libertad, que las obligó a mantener una política económica prudente. Los retrocesos en la intensidad de la política estabilizadora rápidamente se manifestaron en el flujo de divisas del Banco Central, en una mayor inflación o devaluación, ya que no se contó con las posibilidades de endeudamiento externo masivo del pasado. Por otra parte, para obtener los recursos externos los organismos internacionales normalmente establecieron como condición la existencia de una política estabilizadora. Sin esta, las posibilidades de obtener recursos externos eran prácticamente nulas.

La intensidad de las políticas de estabilización no fue constante durante el período 1983-1989. Varios motivos contribuyeron a esta situación: la estabilidad no es el único objetivo económico de las autoridades. Un objetivo importante fue el crecimiento de la economía. Así, por ejemplo, en 1984 se intentó una estrategia de crecimiento impulsado por el gasto interno que puso en graves aprietos a la estabilidad. Los objetivos no económicos también fueron muy importantes. Uno de ellos puede ser mantenerse o llegar al poder. En Costa Rica el poder es altamente disputable, tanto entre partidos políticos como dentro de estos. A finales de 1985 y durante la primera parte de 1986 se redujo la intensidad de la política estabilizadora muy posiblemente como consecuencia de la campaña electoral y el traspaso de poderes. Incluso la administración del presidente Monge en el afán de terminar una serie de obras materiales heredó a la administración del presidente Arias un elevado déficit fiscal, a pesar de pertenecer ambas al mismo partido político. Igualmente la administración del presidente Arias en 1990 heredó un déficit descomunadamente alto a la administración del presidente Calderón.

El énfasis en la política estabilizadora dependió en buena medida del apoyo político que lograron las autoridades económicas (Banco Central y Ministerio de Hacienda) en comparación con el de los grupos de presión que buscaron proteger o aumentar una serie de derechos de transferencias. Cuando la situación fue de crisis y la inestabilidad económica fue evidente, las autoridades del equipo económico lograron obtener un mayor apoyo político para imponer un programa de estabilidad. El apoyo político a las autoridades económicas se erosionó cuando se alcanzó una mayor estabilidad. Pues si ya se logró esta ¿para qué continuar con una

política de estabilización? En otras palabras, se tiene la impresión errónea de que una vez alcanzada la estabilidad no hay que preocuparse por mantenerla.

En 1982 en medio de una gran inestabilidad, el equipo económico de la recién inaugurada Administración del Presidente Monge, tuvo un amplio apoyo político y el programa de estabilización fue exitoso, como lo evidenciaron los resultados económicos en 1983. Al año siguiente, el equipo económico no tuvo el mismo apoyo, excepto cuando se manifestaron una serie de síntomas de inestabilidad que obligaron al Poder Ejecutivo a nombrar en la Presidencia Ejecutiva del Banco Central a un prestigioso economista que claramente iba a propugnar por una política estabilizadora. Esta política dió sus frutos en el año 1985, pero a finales de este mismo año y a principios de 1986, el apoyo político para la estabilidad se debilitó nuevamente hasta que se empezó a manifestarse otra vez la inestabilidad especialmente por medio de la presa de divisas.

En el proceso de diseño de la política de estabilización, el equipo económico tuvo que enfrentar a diversos grupos de presión. El caso más destacado fue la reducción del déficit de la institución comercializadora de granos (CNP). El subsidio a los productores de granos básicos implicó cuantiosas pérdidas para el CNP, las cuales eran financiadas con emisión del Banco Central. Eliminar este mecanismo no fue tarea fácil. El enfrentamiento entre los productores y el Banco Central fue duro y el alto déficit del CNP en varias ocasiones puso en peligro las negociaciones con las agencias internacionales y, por lo tanto, la estabilidad.

La reducción del déficit fiscal, más por el lado del aumento de ingresos que por la reducción del gasto, podría mostrar el papel de una serie de grupos que se benefician del gasto y no están dispuestos a ceder sus "derechos de ingreso", tales como subsidios que reciben las familias o las empresas. Puede resultar políticamente más fácil aumentar los impuestos o los precios de los bienes producidos por el sector público, cuando recaen en grupos numerosos y poco organizados. La carga tributaria, tal como se mide tradicionalmente (ingresos tributarios del sector público, como porcentaje del PIB) aumentó durante el período 1982-1983. No obstante, el impuesto inflacionario se redujo notablemente. Por otra parte, de los gastos totales lo que se ha reducido es el gasto en inversión y no los gastos corrientes. Esto en el largo plazo puede tener consecuencias importantes.

En el campo externo fueron fundamentales las renegociaciones de la deuda y la obtención de nuevos recursos externos. Sin estos, los esfuerzos internos para lograr la estabilidad, difícilmente hubieran tenido éxito.

Sin embargo, es importante aclarar que el país hizo en el período 1983-1989 un importante esfuerzo para aumentar las exportaciones y relativamente dependió cada vez menos de los recursos externos netos. Sin que ello quiera decir que los recursos externos no siguieran jugando un papel crucial en la economía del país.

Las políticas de ajuste estructural

El diseño de las políticas de reactivación o de ajuste estructural ha sido una tarea más difícil en comparación con la política de estabilidad. En la medida que las primeras buscan modificar el sistema de incentivos (eliminar subsidios o protección ciertos productores, por ejemplo) la resistencia a la política fue mayor. Además, los frutos de la política de recuperación no se aprecian inmediatamente. Los costos de la política hay que enfrentarlos en el mismo momento de su ejecución. Si las autoridades tienen una perspectiva de corto plazo (los cuatro años que dura una administración en el poder, por ejemplo) no van a estar muy deseosas de seguir consistentemente una política de reactivación que muestre sus frutos en un período más largo.

La administración del presidente Monge tomó una serie de medidas en el campo de la estabilización prácticamente en el mismo momento de llegar al poder (mayo de 1982). Sin embargo, no fue hasta inicios de 1984 cuando se estableció en la Ley de Emergencia un conjunto de disposiciones para alcanzar la reactivación económica. En esta ley se establecieron incentivos a las exportaciones no tradicionales y mecanismos para evitar la expansión del gasto del sector público.

En la discusión de cómo obtener la reactivación de la economía se ha dado un relativo consenso en la necesidad de hacerlo por medio de una mayor vinculación de la economía nacional con los mercados internacionales. Sin embargo, no se ha llegado a un consenso en el cómo lograr tal vinculación. Algunos proponen la necesidad de eliminar el sesgo anti exportador de la política de sustitución de importaciones. Es decir, eliminar los incentivos artificiales a la producción para el mercado interno (aranceles y prohibiciones a las importaciones, por ejemplo) como un medio para incentivar las ventas en el mercado externo. Estos proponen que la reducción del sesgo antiexportador debe realizarse en una forma gradual. Se trata de acercarse paulatinamente a una situación de libre comercio que permita una mayor eficiencia de la economía y un crecimiento económico más dinámico.

Otros por el contrario, proponen mantener relativamente intacta la política de sustitución de importaciones y establecer paralelamente una

serie de incentivos compensadores (subsidios y exoneraciones de impuestos) a la producción de bienes destinados al mercado internacional. En este grupo, algunos recomiendan subsidios no discriminados a las exportaciones no tradicionales, mientras que otros recomiendan que el sector público debiera de discriminar a cuáles sectores se incentiva y a cuáles no.

En el fondo tales discusiones reflejan la confianza que tienen los proponentes en las bondades de la asignación de los recursos por medio del mercado o de la intervención de las autoridades⁴. Las agencias internacionales prestamistas o donantes de fondos también han participado en la discusión impulsando generalmente una solución más de mercado. En medio de estas discusiones se ha ido diseñando y ejecutando la política de reactivación, por lo cual no es de extrañar que el resultado haya sido un híbrido relativamente difícil de descifrar.

Antes de examinar con detalle en qué ha consistido la política de ajuste estructural es importante plantear cuáles han sido sus rasgos generales:

- a) La política de ajuste estructural ha buscado una mayor inserción de la economía nacional en el mercado internacional. Se ha buscado estimular el crecimiento de las exportaciones como elemento clave para lograr el crecimiento de la economía.
- b) La política de ajuste estructural ha sido una mezcla de intervención gubernamental y de mercado. En algunos aspectos la política ha tendido a eliminar distorsiones para lograr un funcionamiento más libre del mercado, por ejemplo, la reforma arancelaria y financiera. En otros aspectos ha existido intervención estatal, como por ejemplo, los subsidios a las exportaciones no tradicionales.
- c) La política de ajuste estructural ha sido desarrollada independientemente de la política de estabilización. La política inmediata, ante la crisis, estuvo relacionada con la búsqueda de la estabilidad; las medidas de ajuste estructural vinieron posteriormente. En cierta forma las autoridades en el período 1982-90 vieron ambas políticas como independientes o contradictorias y su armonización fue una tarea difícil.
- ch) La política de ajuste estructural se ha ido ejecutando en forma gradual. No se ha usado un tratamiento de "shock". En general, las medidas han sido anunciadas previamente y la ejecución ha sido paulatina. Este ha sido el caso de la reforma arancelaria y financiera.

⁴ Un resumen de discusiones sobre política económica puede verse en Céspedes Solano, Víctor Hugo, González Vega, Claudio y Jiménez Rodríguez, Ronulfo. *Óp. cit.*

- d) Los organismos financieros internacionales han influido sobre la política de ajuste estructural. Con el Banco Mundial se ejecutaron dos programas de ajuste estructural y en los diversos convenios con la Agencia para el Desarrollo Internacional se establecieron medidas de ajuste estructural.
- e) En la recuperación de la economía otros elementos adicionales han sido importantes. Junto a la política de ajuste estructural y de estabilización han sido importantes la ayuda externa y las renegociaciones de la deuda externa.

Las principales políticas de reactivación fueron las siguientes:

Política arancelaria: La política arancelaria hasta 1986 se caracterizó por los altos niveles de protección para las actividades manufactureras. Así para 1980 la protección nominal variaba entre cero y 183 por ciento⁵ y la protección efectiva era muy elevada dado que la importación de materias primas estaba exonerada de tasas y el arancel era muy alto para la importación de bienes finales. Desde 1986 se inició un proceso de reforma arancelaria, cuyas características más importantes son:⁶

Simplificación del sistema arancelario: especialmente eliminación de tasas específicas y unificación de una serie de tasas a la importación.

Racionalización del sistema: se ha reducido la dispersión de las tasas de protección efectiva existentes con el anterior sistema.

Reducción de las tasas de protección: las tasas nominales de protección se han reducido paulatinamente. El objetivo es que a finales de 1990 estas oscilen entre 10 y 40 por ciento⁷.

La reducción en el proteccionismo agrícola ha encontrado una fuerte resistencia en el sector, por lo cual los avances han sido lentos.

En 1984 se consolidaron y se establecieron un conjunto de incentivos a las exportaciones no tradicionales. Se estableció el contrato de exportaciones para empresas que vendan productos no tradicionales terceros mercados. Este contrato incluye:

5 Según Prodesarrollo. *Estructura de la protección al sector industrial en Costa Rica*. San José: Fernández Arce, 1984. La comparación se refiere a las tasas de protección nominal promedio de las ramas CIU a cuatro dígitos. La tasa es el equivalente ad valorem de las diversas barreras al comercio.

6 Véase: Monge, Ricardo y Corrales, Jorge. *Política comercial reciente y subsidios a la exportación en Costa Rica*. San José, 1990. (Por publicarse). También sobre el mismo tema puede consultarse a Monge, Ricardo y Corrales, Jorge. *Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica*. San José, Econofin, 1988.

7 Excepto para las actividades textil, confección de prendas de vestir y productos de cuero que tendrán dos años adicionales para ajustarse.

- a) Exoneración del pago de impuestos a la importación de materias primas, insumos, envases, empaques y bienes de capital que se usen en el proceso exportador.
- b) Exoneración del pago de impuestos sobre las utilidades provenientes de las exportaciones.
- c) Un subsidio que oscila entre 15 y 30 por ciento del valor exportado, de acuerdo con el porcentaje de valor agregado nacional. Este subsidio es denominado Certificado de Abono Tributario (CAT) y típicamente se otorga el 15 por ciento.
- ch) Otra serie de incentivos: depreciación acelerada, acceso a fondos especiales de financiamiento y trato preferencial en la concesión de divisas.

Una evaluación de este sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales realizada por Jorge Corrales y Ricardo Monge ⁸ concluyó que:

- a) El gasto del gobierno por el CAT se puede reducir en un 83 por ciento y el sector exportador no tradicional, en promedio, quedar suficientemente compensado por las distorsiones de precios internos para competir en el mercado mundial. Sin embargo, si se comparan los incentivos a la producción para el mercado interno y para el mercado externo se observa que los primeros son mayores que los segundos, de tal manera que el sesgo contra las exportaciones persiste.
- b) Hay una gran variedad de situaciones. Mientras muchas ramas de exportación no tradicional reciben un subsidio que sobrecompensa por las distorsiones de precios internos, hay otras donde el subsidio no logra compensar.
- c) El subsidio a la exportación está muy concentrado. Efectivamente, el 30 por ciento de las empresas recibe el 90 por ciento del monto total. El tipo de cambio real, se ha manejado de tal forma que no represente un subsidio para las importaciones, ni un obstáculo para las exportaciones.

Durante el período 1980-1982 el país tuvo un sistema de cambios múltiples. En 1982 se inició un proceso de unificación cambiaria que culminó en 1983 y a partir de 1984 se inició el sistema de minidevaluaciones. De acuerdo con Andrés Rodríguez y Miguel Ángel Rodríguez: "Las minidevaluaciones se establecieron con el doble propósito de impedir la acumulación de presiones sobre las reservas del Banco Central evitando los conocidos efectos de las macrodevaluaciones y para mantener el tipo de cambio real y no perjudicar a los exportadores en el nuevo marco de desarrollo hacia afuera" ⁹. Sin embargo, estos mismos autores mencionan que tal política no se ha seguido estrictamente, pues el tipo

⁸ Corrales, Jorge y Monge, Ricardo. *Óp. cit.*

⁹ Rodríguez, Andrés y Rodríguez, Miguel Ángel. *Política cambiaria en Costa Rica: dimensiones monetaria y real*. San José, 1990. (Por publicarse)

de cambio nominal se ha atrasado o adelantado al diferencial inflacionario, lo que ha causado depreciaciones o apreciaciones del tipo de cambio real, para tomar en cuenta una serie de factores como: el mantenimiento de un nivel adecuado de reservas, la cuantía del déficit externo, el grado de interés de promover exportaciones o bien la importancia de objetivos de carácter político-electoral.

Sistema financiero: a partir de 1984 se inició un proceso de reforma al Sistema Financiero con el propósito de hacerlo más eficiente, de mejorar la asignación de los recursos e incentivar el ahorro nacional. Para entender la reforma del sistema financiero hay que tener presente las principales características de este a inicios de los años 80:

La mayor parte del Sistema Financiero era estatal. Los cuatro bancos estatales, con el monopolio de los depósitos a la vista eran las principales instituciones financieras del país. El Sistema Bancario estatal había sido caracterizado como "lento, excesivamente conservador, incapaz de contribuir significativamente al desarrollo económico del país en vista de sus políticas de crédito implícitas y de su incapacidad para movilizar recursos internos".¹⁰

Había una fuerte represión financiera. Durante el período 1979-1982, las tasas de interés eran fuertemente negativas, en este último año, por ejemplo, la tasa pasiva a 6 meses era de menos 30 por ciento. Los montos reales de recursos movilizados por el Sistema Bancario se redujeron fuertemente.

Durante el período 1978-1982 el saldo de crédito interno en términos reales se redujo a una tasa promedio anual del 16 por ciento.

El Sistema Bancario estaba sujeto a una compleja regulación por parte del Banco Central. Esta regulación incluía, entre otras cosas:

- a) Fijación de tasas de interés: el Banco Central establecía tanto las tasas de interés pasivas como las activas. En cuanto a estas últimas, había una amplia dispersión, dado que se fijaban por diferentes tipos de actividad.
- b) Límites a los montos de crédito por actividad: el Banco Central establecía límites máximos de crédito por banco, por actividades económicas (incluso a nivel de producto) y por trimestres. En 1983, por ejemplo, el Banco Central estableció cerca de 1000 límites de crédito.
- c) Límites al monto de los créditos individuales: el Banco Central mediante los denominados "avíos" determinaba el monto de los créditos agropecuarios individuales según presupuestos de costos que debían aplicar los bancos comerciales.

¹⁰ Pratt, Robert et al. *Private sector: Costa Rica*. Citado por Vega Claudio, González. *Crisis y sistema bancario costarricense*. Revista de Ciencias Económicas, Vol. V, No 1, 63/74, 1985.

La reforma financiera ha tendido a cambiar los aspectos anteriormente citados. Los objetivos de la reforma financiera fueron claramente expuestos por el Presidente Ejecutivo del Banco Central, el Dr. Eduardo Lizano:

Mejorar la intermediación financiera. Se trata específicamente de reducir los costos de la intermediación financiera. De esta manera, los ahorrantes podrán recibir una mayor remuneración por sus ahorros, y los usuarios del crédito tendrían que pagar menos por él; esto gracias a la reducción de los márgenes de intermediación. Para reducir los costos de intermediación se procedería a adoptar un conjunto de medidas tendientes a este objetivo: (i) aumentar la competencia entre los diferentes intermediarios, al reducir los obstáculos de "entrada" al mercado financiero, así como las diferencias entre el mercado formal e informal. Esta mayor competencia obligaría a los intermediarios financieros a reducir los costos de operación, aprovechar las economías de escala y a sacar el mejor provecho posible de la información, todo lo cual redundaría en costos menores para la clientela. (ii) Mejorar la seguridad del sistema financiero gracias a sistemas remozados de supervisión, control e intervención a cargo de los entes públicos reguladores.... Finalmente, propiciar una sana política macroeconómica para no tener que establecer por parte del Banco Central y en aras de su política de estabilización, encajes o reservas relativamente elevados, lo cual incidiría negativamente en el costo de la intermediación financiera.

Suministro de nuevos servicios. El sistema financiero debe, asimismo, ampliar constantemente el suministro de nuevos servicios.

Retención del ahorro nacional. Con frecuencia, las políticas macroeconómicas alientan la inversión del ahorro financiero en el extranjero. Es importante evitar esta situación."¹¹

Las medidas concretas destinadas a reformar el sistema financiero han sido las siguientes:

- a) *Política de tasas de interés:* Desde 1984 el Banco Central entró en un proceso de darle mayor flexibilidad a los bancos comerciales en la fijación de tasas de interés hasta desligarse del establecimiento directo de estas.
- b) *Asignación de crédito:* Desde 1984 el Banco Central inició un proceso de desligarse del establecimiento de límites de crédito a los bancos comerciales, hasta llegar a eliminar todo el sistema de límites.
- c) *Privatización del sistema financiero:* Aunque no se planteó explícitamente como una política, en el sistema financiero tomaron mayor importancia los intermediarios financieros privados, particularmente bancos. Esta privatización fue facilitada por una reforma a la Ley Orgánica del Banco Central que le permitió a este hacer préstamos a los bancos privados con recursos externos. Concretamente, el Banco Central pudo canalizar a los bancos privados recursos provenientes de la MD. Sin embargo, siempre se mantuvo el monopolio de los depósitos a la vista en manos de la banca estatal.

¹¹ Lizano, Eduardo. *El programa de ajuste estructural en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica. 1990.

- ch) *Flexibilización del funcionamiento de los bancos estatales y mayor control sobre todo el Sistema Financiero:* Mediante la denominada Ley de Reforma al Sistema Financiero se eliminaron una serie de entramientos al funcionamiento de los bancos estatales. También se fortaleció la capacidad jurídica de la Auditoría de Entidades Financieras para ejercer un mayor control y supervisión.¹²
- d) *Sector público:* Mucha ha sido la discusión en torno a cuál debe ser el papel del sector público en la reactivación. Sin embargo, parece existir cierto consenso de que este sector no debe incursionar en el papel de empresario. En este sentido, se inició un proceso de privatización o liquidación de la mayoría de las empresas de CODESA y en la eliminación de otras actividades que realizaba el sector público, tales como la comercialización del arroz.

Sin embargo, pareciera que la participación del sector público en la economía no ha menguado, pero si se ha reducido la tasa de crecimiento de su expansión. Por otro lado, se ha reducido el número de bienes sujetos a fijación de precios por parte del gobierno.

La recuperación y el cambio estructural de la economía (1982-1989)

Además de los cambios en la política económica, otros elementos que influyen sobre los resultados económicos se modificaron: la economía mundial se recuperó de su crisis de principios de los 80, mejoraron los términos internacionales de intercambio, el clima para la restructuración de la deuda externa mejoró notablemente y el país recibió importantes flujos netos de fondos externos, aunque de menor cuantía a los recibidos a finales de los años 70 e inicios de los años 80. Por otro lado, un factor exógeno a la política económica fue la desintegración de hecho del Mercado Común Centroamericano.

La tasa de crecimiento de la producción durante el período 1982-1989 fue del 4.4 por ciento anual, en promedio. ¿Es satisfactoria esta tasa de expansión de la producción? No hay una respuesta para esta pregunta, pero algunas comparaciones pueden resultar útiles. Esta es indudablemente una mejor situación a la vivida durante 1981 y 1982, cuando la producción más bien se redujo. Es una tasa de crecimiento similar a la lograda en el período 1973-1980, cuando la economía venía perdiendo su ritmo de expansión. Sin embargo, es una tasa de crecimiento que está muy por debajo a la alcanzada en el período 1966-1973 (7,1 por ciento) cuando la economía estaba en su época de oro.

¹² Una exposición detallada de la reforma al Sistema financiero se encuentra en Lizano, Eduardo. *Desde el Banco Central*. San José, Academia de Centroamérica. 1987. González Vega, Claudio. *Políticas de intermediación financiera*. San José, 1990. (Por publicarse)

Desde otro punto de vista, dentro del contexto de 22 países latinoamericanos, en el período 1981-1988, la tasa de crecimiento de la economía costarricense fue la sexta más alta. Fue superada por: Colombia, Paraguay, República Dominicana, Brasil y Chile.

Otra pregunta surge: ¿el crecimiento logrado será sostenible en el futuro? De nuevo, no se puede tener una respuesta. Sin embargo, hay algunos indicios —solo indicios— que indican que la economía ha tomado cierto ritmo de crecimiento propio. El crecimiento de las exportaciones del período 1982-1987 fue mayor que el del período 1973-1980. En los últimos años, las exportaciones han sido el elemento dinámico de la economía y no el gasto interno. En general, puede decirse que durante este período hay una apertura de la economía, los bienes y servicios comerciados (suma de exportaciones e importaciones) representaron en 1989 el 92 por ciento de PIB en términos reales, mientras que en 1982 habían representado el 68 por ciento y en la década de los 70 un promedio de 75 por ciento.

En la composición de las exportaciones se han dado cambios importantes. Ha surgido un conjunto de productos nuevos de exportación a terceros mercados que han compensado con creces la desintegración del Mercado Común Centroamericano.

En el mayor dinamismo y en el cambio de la estructura de las exportaciones posiblemente han influido, en forma importante, la política cambiaria, la pérdida de importancia del Mercado Común y los incentivos fiscales. En cuanto a estos últimos, debería tenerse especial cuidado, entre otras razones, por el peso que representan sobre las finanzas públicas.

Por otro lado, el elemento más dinámico del gasto interno ha sido la formación bruta de capital privado. Esta, como porcentaje del PIB, representó en 1987 uno de los niveles más altos alcanzados desde 1966 y mostró una tendencia a aumentar entre 1982 y 1987.

La inversión del país ha sido financiada en mayor medida por el ahorro nacional. Durante el período 1982-1987 el 70 por ciento de la inversión fue financiada con ahorro interno. Durante el período 1973-1982 el ahorro interno financió solo la mitad de la inversión. El ahorro como proporción del PIB aumentó de un 7.5 por ciento en la década de los 70 a un cifra cercana al 17 por ciento en el período 1985-1987. Este vigoroso esfuerzo de ahorro interno posiblemente se debe a las altas tasas de interés reales. Los recursos externos netos, si bien han sido indispensables en el proceso de reactivación, han ido perdiendo importancia relativa.

Los indicadores relacionados con el bienestar de las familias, revelan el deterioro de la situación de las familias costarricenses durante la crisis y su posterior recuperación. Efectivamente, durante los años 1981 y 1982 hay realmente un empobrecimiento general de la población del país. En estos dos años el producto per cápita se redujo en 15 por ciento y más aún el consumo privado per cápita (23 por ciento).

Posterior a 1982, el PIB y el consumo privado per cápita se recuperaron, aunque no se han alcanzado los niveles de 1980. El PIB y el consumo per cápita en 1989 representaron el 97 y 92 por ciento, respectivamente, de los niveles logrados en 1980.

Con la crisis, la disponibilidad alimentaria per cápita promedio de los costarricenses disminuyó. La disponibilidad de calorías, proteínas y grasa disminuyó entre 1980 y 1982 aproximadamente en un 13 por ciento. En 1986 ya se había alcanzado de nuevo el nivel de 1980 y en 1988 se había sobrepasado ampliamente este nivel.

La mortalidad infantil en el largo plazo había mostrado una tendencia decreciente. Con la crisis, si bien no aumentó la mortalidad infantil, se detuvo el proceso de reducción. La tasa se mantuvo estable en un 19 por mil en los cuatro primeros años de la década y en el periodo 1985-1988 continuó el proceso de descenso de la mortalidad infantil.

Los salarios reales de los trabajadores se afectaron severamente con la crisis. En promedio, entre 1980 y 1982 se redujeron en un 29 por ciento. Los empleados del gobierno central y de las instituciones autónomas fueron los más perjudicados con la reducción (40 y 30 por ciento, respectivamente). Los empleados del sector privado, aunque sufrieron descensos en sus remuneraciones, fueron afectados en menor medida (23 por ciento).

Los salarios reales se recuperan con posterioridad a la crisis, de forma tal que en 1989 se volvió a alcanzar el nivel de 1980. No obstante, algunas particularidades son importantes de mencionar. Los salarios del sector privado, que en promedio son los más bajos, se recuperaron con mayor velocidad. Estos en 1985 ya habían alcanzado el nivel de 1980, en 1986 siguieron creciendo y se mantuvieron relativamente estables hasta 1989. Los salarios de los empleados de autónomas en 1989 ya habían recuperado el nivel de 1980. Los que se mantenían en 1989 con un salario menor al de 1980 eran los empleados del gobierno central.

La tasa de desempleo se incrementó fuertemente con la crisis. En general, todos los grupos de trabajadores fueron afectados por este

fenómeno. Antes de la crisis, el fenómeno del desempleo afectaba en mayor medida a los jóvenes (de menos de 20 años) que a los adultos, más a las mujeres que a los hombres, más a los que no eran jefes de familia que a los que eran jefes y más a los habitantes del Valle Central que a los del resto de otras regiones. Con la crisis estas características no cambiaron, pero en términos relativos el desempleo afectó más a los grupos que anteriormente no lo sufrían con tanta severidad.

En el período de recuperación, disminuyó fuertemente la tasa de desempleo en forma generalizada entre los diferentes grupos de trabajadores. El desempleo en 1989 fue menor que en 1980, tanto desde el punto de vista de la tasa como del número absoluto de desempleados. Los grupos jóvenes, aunque mantuvieron tasas de desempleo mayores al promedio, vieron reducirse en mayor medida la situación de desempleo.

Asimismo, se modificaron otras condiciones del empleo. En el momento máximo de la crisis, creció marcadamente el porcentaje de personas mayores de 12 años que deseaban trabajar. Ese porcentaje había sido del 49.8 por ciento en 1980, pero en 1982 subió a un 51,1 por ciento. En 1989 esta tasa fue del 53 por ciento, aún más alta. Con la crisis aumentó la importancia del sector agropecuario como empleador y, en general, de las ocupaciones menos remuneradas relativamente. Durante el período de recuperación ocurre lo contrario.

Con la crisis aumentó el porcentaje de personas pobres; así se revertió una tendencia a largo plazo de disminución de este fenómeno. En 1983 el 40 por ciento de las personas calificaban como pobres, mientras que en 1977 el porcentaje era de 29 por ciento. El incremento de la pobreza fue mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Con la recuperación se reduce el porcentaje de personas pobres y se llega en 1986 en el nivel nacional a una situación similar a la de 1977. Esta reducción del porcentaje de pobres es muy importante, especialmente si se toma en cuenta que el PIB per cápita de 1986 era 5 por ciento menor que el de 1977.¹³

Las familias asalariadas son la mayoría del país, concretamente, representan alrededor de dos terceras partes del total de familias y reciben, según las cuentas nacionales, alrededor de la mitad del ingreso nacional disponible. Con la crisis disminuyó la porción del ingreso que

¹³ Para mayor detalle véase Trejos, Juan Diego. *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza*. San José: Instituto de Investigaciones en ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 1988.

recibían los asalariados y con la recuperación se alcanzó nuevamente el nivel promedio de la década de los 70. Esto quiere decir que los asalariados fueron más afectados por la crisis, pero lograron alcanzar otra vez su posición relativa con la recuperación.

El ingreso real per cápita de las familias asalariadas en 1989 es superior en un 15 por ciento en comparación con el de 1980, en tanto que el PIB per cápita de 1989 es menor al de 1980. Esto podría indicar un mejoramiento relativo de las familias asalariadas.

En cuanto a la evolución del ingreso total de las familias asalariadas, no puede afirmarse que después de la crisis y luego de la recuperación (1980-1989) las familias pobres fueran las más afectadas o las que recobran en menor medida sus ingresos. Según el coeficiente de Gini, la distribución del ingreso en 1989 es ligeramente menos desigual que en 1980.

Sí puede afirmarse que con la recuperación se reanuda el proceso de movilidad social que en el largo plazo había tenido la economía y que se interrumpe durante la crisis. Efectivamente, aumenta el porcentaje de hogares que se encuentran en los grupos con más altos ingresos.¹⁴

¹⁴ Véase Jiménez Rodríguez, Ronulfo y Céspedes Solano, Víctor Hugo. *Costa Rica: Política económica, cambio estructural y situación social durante la crisis y la recuperación* (Por publicarse).

Anexo estadístico

Visión de largo plazo de la economía

Concepto	1950-55	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-89
Crecimiento términos reales								
Producto interno bruto	n.d.	5.00	5.12	6.99	6.04	5.24	0.28	4.85
PIB agropecuario	n.d.	6.18	3.16	8.06	3.37	1.83	1.61	4.77
PIB industrial	n.d.	4.34	9.17	9.31	8.90	5.96	0.21	5.06
PIB gobierno	n.d.	2.49	4.33	5.00	6.99	4.66	-0.15	2.25
PIB resto	n.d.	5.20	5.05	6.07	5.95	6.45	-0.09	5.29
PIB per cápita	n.d.	n.d.	n.d.	2.84	3.08	2.50	-2.33	2.15
Consumo privado	n.d.	n.d.	n.d.	6.39	3.42	5.22	-0.47	4.25
Consumo gobierno general	n.d.	n.d.	n.d.	5.28	7.82	5.84	-1.29	2.77
Inversión privada	n.d.	n.d.	n.d.	12.48	4.99	7.65	-5.13	13.18
Inversión sector público	n.d.	n.d.	n.d.	2.95	21.82	6.64	-4.33	-5.72
Exportación de bienes y serv.	n.d.	n.d.	n.d.	15.30	7.68	4.36	2.06	11.62
Importación de bienes y serv.	n.d.	n.d.	n.d.	13.40	3.31	9.20	-3.91	12.25

Indices de Precios

Concepto	1950-55	1955-60 ²	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-89
Estabilidad (1)								
Indice precios al por mayor (3)								
Diciembre	-1.41	0.35	0.34	4.78	17.42	13.15	37.84	13.21
Promedio	-1.20	0.00	1.14	3.94	17.27	12.71	38.86	12.96
Indice precios al consumidor (4)								
Diciembre	2.00	1.46	1.33	3.14	14.71	9.74	34.02	16.66
Promedio	2.34	1.35	1.98	2.54	13.66	9.70	34.80	16.46

(1) Tasas de crecimiento promedio geométricas.

(2) La tasa de crecimiento entre los años 1955-1960 corresponde al período 1957-1960.

(4) Año base 1978.

(5) Año base 1975.

Fuente: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales. Varios años

Condiciones Sociales

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Consumo privado per cápita (1)	100.0	102.2	100.1	95.3	85.9	86.1	90.2	89.0	91.5	93.6	94.6	96.9
Tasa de desempleo (2)	4.6	4.9	5.9	8.7	9.4	9.0	8.1	6.8	6.2	5.6	5.5	3.8
Salarios reales promedio (1)												
Total asalariados	100.0	103.0	101.3	88.7	70.6	76.3	84.4	89.5	93.3	92.2	89.7	92.4
Sector privado	100.0	105.0	103.4	94.8	79.8	89.2	96.7	103.9	109.2	109.7	106.0	108.9
Gobierno central	100.0	97.3	105.6	84.0	63.7	67.9	71.7	73.7	79.3	79.8	77.3	83.5
Empresas autónomas	100.0	105.8	102.0	93.2	71.1	80.8	82.9	99.5	104.7	103.9	106.0	111.1
Tasa de mortalidad infantil	22.0	22.0	19.0	18.0	19.0	19.0	19.0	18.0	18.0	17.0	15.0	n.d.

(1) Índice 1978=100

(2) Tasas a julio de cada año para el total del país.

Fuente: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales. Varios años.

Caja Costarricense de Seguro Social. Departamento actuarial. Datos sobre salarios. Varios años.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Estadísticas sobre cambios demográficos. Varios años.

El crecimiento de la economía en los años 80

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ⁽¹⁾	1989 ⁽¹⁾
Tasas de crecimiento reales												
PIB total	6.3	4.9	0.8	-2.3	-7.3	2.9	7.5	1.2	5.5	4.8	3.4	5.7
PIB agropecuario	6.6	0.5	-0.5	5.1	-4.7	4.0	7.3	-3.1	4.8	4.2	4.6	5.5
PIB industrial	8.2	2.7	0.8	-0.5	-11.4	1.8	11.6	0.9	7.3	5.5	2.2	5.3
PIB gobierno	5.0	5.9	3.6	1.8	-2.9	-1.6	0.5	1.5	2.0	2.5	2.0	2.5
PIB resto	5.5	7.5	0.6	-6.5	-7.4	3.9	7.2	3.1	5.7	5.1	3.8	6.5
Consumo privado	8.4	2.4	-1.8	-8.5	-9.6	5.6	7.7	3.9	5.3	3.8	-8.6	18.3
Consumo gobierno general	3.7	7.7	1.5	-5.6	-2.5	-2.9	2.1	2.8	2.4	2.2	3.0	3.5
Inversión privada (2)	15.9	11.7	-14.7	-25.2	-27.7	5.6	37.5	-2.2	21.7	24.2	-3.1	11.9
Inversión sector público (2)	-8.8	23.7	1.8	-24.4	-28.0	13.1	7.2	21.5	-5.3	-20.2	-5.7	10.9
Exportación de bienes y serv.	9.9	3.3	-4.3	11.1	-5.5	-1.3	7.4	-0.5	3.6	21.0	8.8	13.8
Importación de bienes y serv.	7.5	2.9	-3.4	-26.3	-18.1	15.8	12.5	4.3	17.6	17.6	1.0	13.6
Porcentajes con respecto al PIB												
Inversión total (2)	25.4	28.0	25.1	19.3	15.0	15.8	18.6	19.3	20.5	23.2	18.5	21.2
Inversión privada (2)	17.9	19.0	16.1	12.3	9.6	9.9	12.6	12.2	14.1	16.7	15.7	16.6
Inversión sector público (2)	7.6	8.9	9.0	7.0	5.4	5.9	5.9	7.1	6.4	4.9	4.4	4.6
Financiamiento de inversión												
Ahorro privado	4.5	6.0	7.5	7.9	9.2	0.3	4.2	9.3	11.6	6.6	7.1	8.8
Ahorro sector público	3.4	0.3	-1.0	1.2	-0.8	10.0	8.4	6.3	7.3	9.4	7.3	5.1
Ahorro externo	10.3	13.7	14.8	15.2	12.3	10.6	7.1	7.5	3.8	8.4	6.8	8.8

(1) Estimaciones

(2) Se refiere a la formación bruta de capital fijo.

Fuente: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales.

Desequilibrios internos y externos

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Desequilibrio externo												
Balanza de bienes y servicios (2)	-7.6	-11	-10	-4.9	2.9	-0.6	0.5	-1.7	0.9	-4.1	-1.8	-3.8
Cuenta corriente excluidas las transferencias (2)	-11	-14	-15	-16	-14	-11	-8.1	-8.9	-5.3	-11	-9.4	-10
Variación de las reservas intern.(2)	0.09	0.29	0.48	0.08	-0.1	-0.1	0	-0.1	0	0	-0.1	0
Variación % del tipo de cambio promedio	0	0.1	7.7	129	87.8	4.5	6.8	13.6	11.2	12	20.8	7.5
Variación % en los términos de intercambio	-7.2	-9.6	-0.5	-14	0.6	3.1	3.3	3.5	27	-18	-0.2	n.d.
Desequilibrio interno												
Déficit sector público (2) (3)	n.d.	n.d.	n.d.	-14	-8.7	-3.6	-1.6	-1.7	-1.7	-0.3	-0.3	-2.1
Financiamiento interno (2)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.8	-0.1	-1.4	-0.9	-1	0.4	0.1
Financiamiento externo (2)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	1.6	3.2	2.1	0.7	-0.2	1.9
Crecim. saldo crédito nominal del sist.bancario nac.												
Total	28.4	38.5	23.9	14.3	34.7	77.1	16.9	7.7	24.2	17.7	15.9	7.3
Al sector privado	24.1	20	13.2	10	37.9	51.3	17.4	16	17.3	23.3	14	11.2
Al sector público (4)	41.3	87.2	41.8	20.1	30.8	111	16.4	-2.2	31.8	12.2	17.9	3.4
Crecim. saldo de crédito real sistema bancario nac.												
Total	17.9	11.7	3.8	-47	-25	67.3	4.1	0	11	6.2	-3.1	-3
Al sector privado	14	-3.2	-5.1	-49	-23	42.9	4.6	7.8	4.9	11.2	14.7	0.5
Al sector público	29.8	51	18.9	-45	-27	99	3.7	-7.3	17.8	1.2	-1.4	-6.6

Continuación tabla anterior

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Crecimiento monetario nominal												
Base monetaria	8.7	21	7.8	91.9	59.9	35.6	12.7	25.4	32.2	-2.6	39	6.2
Medio circulante (M1)	22	9.4	15	52.2	67.5	17.9	17.7	11.8	48.6	4.5	22.3	18.2
Liquidez total	29.8	20.2	16.3	78.7	58.3	26.6	9.1	23.6	23.7	20	37.2	23.9
Crecimiento monetario real												
Base monetaria	-0.2	-2.4	-9.6	-12	-11	28.1	0.4	16.5	18.1	-12	16.2	-4
Medio circulante (M1)	12.1	-12	-3.6	-30	-6.5	11.3	4.9	3.9	32.8	-5.7	2.2	6.8
Liquidez total	19.2	-3	-2.5	-18	-12	19.6	-2.8	14.8	10.5	8.2	14.7	11.9
Inflación												
Crecimiento índice al consumidor	6	9.2	18.1	37.1	90.1	32.8	11.9	15.1	11.8	16	21.6	16.5
Crecimiento índice al por mayor	7.8	16.1	23.7	65.3	108	26.2	7.7	10.4	9	10.6	17.9	14.6

(1) No incluye pagos a factores de la producción

(2) Porcentajes con respecto al PIB.

(3) Incluye gobierno general y empresas públicas

(4) El crecimiento excepcional en el año 1983 es consecuencia de la renegociación de la deuda externa.

Fuente: Academia de Centroamérica con base en datos del Banco Central y el Ministerio de Hacienda.

**Noel Ramírez y
María Joaquina Larraz**

**Nicaragua:
Una década de política económica
"revolucionaria"**

Introducción

La crisis económica internacional de los 80 llegó a Nicaragua en pleno proceso de transformación, que se originaba en una guerra de insurrección de todo un pueblo contra el régimen de Somoza y el posterior triunfo de la "Revolución Popular Sandinista", el 19 de julio de 1979.

Los primeros años desde el triunfo de la Revolución, 1979-1982, constituyeron una etapa de reformas políticas y sociales y de reestructuración económica. Los nuevos objetivos de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional eran la transformación hacia un "modelo democrático con orientación socialista" y hacia "una economía mixta" con alta participación estatal.

En este período el objetivo central de la política económica era la reactivación de la producción "en favor del pueblo", mediante el restablecimiento del equilibrio general de la economía, con énfasis en el balance fiscal-financiero y en la balanza de pagos. Sin embargo, pronto comenzaron a aparecer seriales de desequilibrios y de distorsiones en los precios relativos, como consecuencia de las políticas expansionistas y de los subsidios aplicados.

Durante el período 1983-1985 nuevos elementos incidieron de forma negativa en el intento de reactivar la economía. A partir de 1984 se comienzan a sentir con más fuerza los efectos de la intensificación de la lucha armada, a lo que hay que sumar la escasez de divisas y, en 1985, el embargo comercial decretado por Estados Unidos.

Desde 1984, el crecimiento real de la producción sería negativo todos los años hasta 1988 inclusive. A pesar de la revisión de la política económica, se continuó con los subsidios a la producción y al consumo, la sobrevaluación de la moneda y el financiamiento del déficit fiscal con emisiones inorgánicas. El resultado fue el aumento de la tasa de inflación, la distorsión de los precios relativos y las pérdidas cambiarias. Los desequilibrios internos y externos se agudiza.

El intento de un proceso de ajuste y estabilización iniciado en 1985 no tuvo éxito, tratándose de seguir durante los siguientes dos años, una política económica con el propósito de evitar el crecimiento de los desequilibrios reales y financieros. La priorización de la "defensa", seguía restando recursos humanos y materiales a los sectores productivos y continuó la contracción económica, por la escasez de recursos, las distorsiones en los precios y la caída de la productividad.

Los desequilibrios internos y externos se agudizaron, pero la brecha interna constituía el mayor problema ante las distorsiones de los precios, las pérdidas cambiarias y el proceso hiperinflacionario al que se llegó a finales de 1987.

En febrero de 1988, se planteó una política económica de ajuste, que continuaría durante 1989 y que se inició con una reforma monetaria en febrero que estuvo acompañada de medidas fiscales, cambiarias y de liberación de precios y salarios. Sin embargo, a pesar de la disminución en el nivel del conflicto armado, en 1988 no se logró reducir la brecha interna. La causa fundamental fue el impacto negativo de la hiperinflación en el nivel de recaudación real, debido al desfase entre el momento en que se genera el impuesto y aquel en que se colecta (efecto Tanzi). Este fenómeno provocó una reducción en la carga tributaria de Nicaragua, la cual cayó de un 35% en 1984 a un 22% en 1988.

A comienzos de 1989, la reducción de la lucha armada y, la continuación de la política de ajuste, representaban los elementos con los que el gobierno contaba para lograr la estabilización de la economía. El año estaba terminando y el país se hallaba en proceso electoral.

Según indicaba Roberto Gutiérrez, Vice-presidente del Banco Central de Nicaragua, en su artículo La Política Económica de la Revolución

(1979-1989), "la toma del poder (en julio de 1979) sintetiza el inicio de una ruptura profunda con todo el modelo anterior, es decir, se desencadena un proceso de transición hacia un modelo democrático de orientación socialista. La Revolución Popular Sandinista tiene como postulados básicos: la Economía Mixta, el Pluralismo Político y el No-Alineamiento".

A la hora de aplicar una determinada política económica durante esta década siempre estuvieron presentes los objetivos políticos y sociales del proceso revolucionario. Como indicaba el Ministro de Economía y Comandante de la Revolución, Luis Carrión, "hoy podemos afirmar que el alto grado de centralismo que se llegó a desarrollar por parte del gobierno en algunos sectores de la economía, obedeció más a las necesidades políticas del momento, que a consideraciones ideológicas o a la pretensión de implantar un modelo determinado".

Antecedentes

Nicaragua es un país centroamericano con una extensión territorial de 118 mil kilómetros cuadrados, sin incluir 9291 kilómetros cuadrados de lago y una población superior a 3 millones de habitantes. La densidad de población es relativamente baja y su tasa de crecimiento anual es de 3.4%.

Rasgos principales de la economía y su comportamiento hasta 1979

La actividad económica de Nicaragua estaba basada en una agricultura de exportación de café, algodón y carne, con la consiguiente dependencia del ciclo agrícola en toda la vida nacional, y en una industria de transformación, que floreció al amparo del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el cual a su vez constituyó su principal mercado.

Hasta los años cincuenta, el café fue el principal producto de exportación. En esa década se desarrolló de forma espectacular el cultivo del algodón, cuya producción pasó de 3.3 mil Tm. en 1950, a 125 mil Tm. en 1965, y se inició un período de auge agroexportador basado en estos dos productos, a los que se unió a finales de la década la ganadería, debido a su modernización tecnológica. Algunos estudiosos consideran que el período de postguerra hasta finales de los cincuenta, representó la primera fase del desarrollo económico de Nicaragua.

La segunda fase, que se inició en los sesenta con el impulso del sector industrial de transformación, quedó vinculada al proceso de integración económica centroamericana. Dentro del marco regional, Nicaragua se especializó en agroindustria, productos químicos y la rama metalmeccánica,

pero se trataba de una industria de transformación dependiente de la importación de insumos para su producción. La participación del sector manufacturero en el PIB pasó de 15.6%, en 1950, a 20.9% en 1970.

El resultado de la expansión económica durante estas dos décadas, fue el crecimiento promedio anual del PIB real del 5.6% durante los cincuenta y de alrededor del 7.3% durante los sesenta; el surgimiento de una clase media urbana; y la expansión de la burocracia.

Es un hecho que especialmente a partir de los años 50 Nicaragua había tenido un alto crecimiento económico, siendo uno de los pocos países que alcanzaron la meta de crecimiento propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1960 para la llamada Década del Desarrollo. Durante ese período el Producto Interno Bruto se duplicó en términos reales, pasando de 2.444.1 a 4.939.8 millones de córdobas, a precios constantes de 1958.

Sin embargo, según Donald Castillo, analista y escritor nicaragüense, se trató de un desarrollo desequilibrado, frágil y dependiente del comportamiento cíclico del mercado internacional; propenso a las distorsiones regionales y a los desequilibrios externos; profundamente desigual en la distribución del ingreso y la riqueza; con una tendencia al desempleo y la marginalidad en los momentos de contracción del ciclo económico y, finalmente, propenso al progresivo surgimiento de conflictos sociales y políticos propios de un proceso de acumulación en una economía oligopolística dependiente.

La primera mitad de la década de los setenta estuvo marcada, internamente, por el terremoto que arrasó Managua en diciembre de 1972 y que "constituyó la primera manifestación aguda de la crisis del somocismo" según señaló Donald Castillo y, externamente, por la crisis económica internacional debida al alza en los precios del petróleo.

El programa de reconstrucción, dinamizó algunos sectores de la economía y aumentó los gastos del gobierno y, según Castillo, "los beneficios fueron mayormente monopolizados por las empresas de Somoza y sobre el país se desató hacia finales de 1974 la crisis con más fuerza que antes: desinversión, desempleo, déficit global gubernamental, inflación."

A partir de 1975 se redujo el dinamismo de la economía nicaragüense, lo cual fue acompañado de una reducción de la inversión privada. Esta reducción se trató de compensar con el aumento del gasto público recurriendo al endeudamiento externo, lo que condujo al aumento del déficit

fiscal y del servicio de la deuda externa. El saldo de la deuda pública externa pasó de \$200 millones, en 1972, a \$1131 millones, en 1979.

A partir de 1977, la crisis política se agudizó y reinaba un clima de desconfianza económica y política, el cual a su vez, condujo al aislamiento del régimen de Somoza y a una masiva fuga de capitales, que se intensificó después del asesinato del periodista Pedro Joaquín Chamorro, en enero de 1978. Se estima que, entre 1977 y 1978, salieron del país más de \$350 millones.

El resultado fue un sensible deterioro de la economía en 1978. El PIB, en términos reales, cayó un 7%; el déficit fiscal llegó a representar el 10.8% del PIB; las exportaciones fueron de \$646 millones, apenas 1.5% superiores a las de 1977; la balanza comercial mostró un superávit de \$92 millones, producto de la fuga de la fuga de capitales; el saldo de la deuda externa alcanzó los \$1200 millones, representando el servicio de la misma el 15.9% de las exportaciones; y la tasa de desempleo era de 14.5%. La crisis política se recrudeció en 1979 y la inestabilidad económica llevó, el 6 de abril de ese mismo año, a la devaluación del córdoba y al establecimiento de un sistema de cambios múltiples. Con la devaluación terminó el período de estabilidad cambiaria y se llegó a un acuerdo con el FMI, para lograr cierto respiro financiero.

En este contexto, el gobierno de Somoza fue derrocado el 19 de julio de 1979. Al triunfo de la Revolución, el control fue asumido por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional integrada por cinco miembros, dos de ellos, Violeta de Chamorro y Alfonso Robelo, representantes de los sectores democráticos y empresariales. La economía nicaragüense se caracterizaba, en ese momento, por la paralización de la actividad productiva, endeudamiento externo, iliquidez financiera, una población diezmada y cuantiosos daños materiales.

Resumen de la política económica hasta 1979

Hasta el 19 de julio de 1979, el principal rector de la política económica fue, de hecho, el Banco Central de Nicaragua y según el Dr. Pedro Belli, economista nicaragüense, su pensamiento estuvo dominado por los principios del "Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos".

Desde 1960, existía libertad cambiaria bajo un régimen de tipo de cambio fijo y los ajustes ante problemas financieros internos se corregían a través de la balanza de pagos, con importaciones adicionales y evitando que los precios internos se elevaran por encima de la inflación mundial.

La inversión pública estaba en función de los ingresos recaudados, los cuales a su vez provenían de los impuestos indirectos y los niveles de recaudación estaban determinados por la actividad económica. La política fiscal se caracterizaba por su pasividad para contrarrestar los ciclos económicos.

Según señalaba el Banco Central en 1973, "la meta en política monetaria ha sido acomodar un crecimiento deseable del crédito interno con una meta deseable de reservas internacionales y con la demanda de dinero de parte del público, todo con el objeto de alcanzar un estímulo en la inversión doméstica, evitando al mismo tiempo presiones ya sea sobre la Balanza de Pagos o en el nivel de precios internos". En cuanto a la política crediticia cabe decir que el crédito interno se dirigía principalmente al sector agroexportador —café, algodón, caña de azúcar y ganadería—

La tasa de cambio del córdoba por el dólar, desde 1955, era de C\$7 por \$1 y se mantuvo estable y fijo hasta abril de 1979, momento en el que fue devaluado coincidiendo con el agravamiento de la crisis política y económica.

Como ha sido mencionado, hasta septiembre de 1978, Nicaragua había gozado de una admirable estabilidad financiera, con la inflación doméstica manteniendo una estrecha relación con la de sus principales socios en el comercio internacional. Ello permitió que por muchos años la estabilidad del córdoba y la completa libertad cambiaria fuesen algo tan normal que pasaran casi totalmente inadvertidos.

Efectos de la revolución entre 1979 y 1982

A partir de julio de 1979, se inició la reestructuración de la economía sobre la base de una mayor participación del estado. La política económica del período 1979-1982, estaba regida por programas económicos anuales cuyos objetivos primordiales eran "elevar el nivel de vida del pueblo" y estaba en función de las necesidades de la transformación hacia el nuevo "modelo democrático con orientación socialista" y hacia una "economía mixta".

Durante este período, existían manifiestas dudas y temores por parte del sector privado en cuanto al concepto y alcance de la "economía mixta". Por una parte el Plan de 1980 señalaba que "es el primer paso para lograr una economía planificada, o sea una economía donde todos los sectores sean orientados hacia una coordinación armónica que redunde en beneficio de las grandes mayorías". Por otra parte, el sector privado señalaba que todas las economías que existen en el presente son

"mixtas" en sentido estricto, desde la de Estados Unidos hasta la de la Unión Soviética. Gráficamente decían que "tanto una taza de café con una gota de leche, como una taza de leche con una gota de café, son tazas de café con leche".

Asimismo, el sector privado señalaba que la falta total de criterios económicos en la configuración del sector estatal era la fuente más grande de incertidumbre que incidía negativamente en el comportamiento de la economía nacional. Alguien señalaba que el Estado se había convertido en "propietario de bancos, empresas industriales, pero también de barberías, restaurantes y salones de belleza por igual". Por otro lado, según otro de los líderes del FSLN, Daniel Ortega, "los capitalistas, los explotadores, los ricos, interpretaron como mejor les convenía el programa original. Para ellos, economía mixta significaba los reales para los ricos, el hambre, el látigo y la cárcel para los pobres".

Medidas inmediatas al triunfo de la revolución

Las primeras medidas tomadas en 1979 por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, después del triunfo de la revolución, representaron reformas institucionales fundamentales y tendrían un efecto determinante en el futuro económico del país. Estas medidas incluían: confiscación de los bienes de la familia Somoza y sus "allegados"; expropiación de bienes "abandonados" y de personas que habían cometido "delitos contra el orden público"; nacionalización del sistema financiero nacional y seguros; nacionalización del comercio exterior; nacionalización parcial del comercio interno y control de precios; nacionalización de los recursos naturales.

Estas medidas fueron el paso previo a las siguientes reformas económico-sociales: creación del Area Propiedad del Pueblo —APP—; Reforma Agraria; reestructuración de los sectores nacionalizados y desarrollo de la política de servicios sociales (campaña nacional de alfabetización, bienestar social, asentamientos urbanos).

La conformación de la "economía mixta" se inició basada en la existencia de tres formas de propiedad: área estatal y de la propiedad social; área de la propiedad privada; y área de la propiedad mixta, pública y privada. Inicialmente el APP se formó con las empresas industriales y de servicios y las tierras confiscadas. Se confiscaron 1.6 millones de manzanas de propiedades somocistas, que se concentraban en tierras para producción agroindustrial con niveles relativamente altos de tecnificación (arroz de riego, tabaco habano, caña de azúcar) y representaban el 25% de la tierra cultivable que pasaron al Instituto de

Reforma Agraria (en lo que podría considerarse como la primera etapa de la Reforma Agraria) y 120 empresas industriales que pasaron a la Corporación Industrial del Pueblo --COIP—. Sin embargo, como ya fue dicho, el Sector Privado señalaba que el Estado se había convertido en "propietario de bancos, empresas industriales, pero también de barberías, restaurantes y salones de belleza por igual".

Programas económicos del periodo 79-82

El objetivo principal de los tres primeros planes era "la reactivación de la economía en favor del pueblo". En enero 1980 se publicó el primer plan llamado "Programa de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo". Sus objetivos eran, por un lado, resolver los problemas coyunturales por la destrucción en el aparato productivo como consecuencia de la guerra, desarticulación en el aparato estatal, crisis financiera y elevada deuda externa. Por otro lado, crear las bases para una nueva economía, más igualitaria, desarrollada e independiente.

La política económica para 1980, tenía como objetivo el restablecimiento del equilibrio general de la economía a través de la adecuación de la oferta y demanda global, haciendo énfasis en el balance fiscal-financiero y en el de la balanza de pagos. Para lograr estos balances se definieron nueve programas sectoriales!

Las metas específicas contenidas en el programa eran: reactivación de la producción agropecuaria en 80%, la manufacturera en 87% y la construcción en 136%, en relación a 1978; disminución del desempleo de 28% en 1979 a 17% en 1980, mediante la creación de 95 mil puestos de trabajo; reactivación del consumo privado básico en 105% y el no-básico en 93%; reactivación de 202% en la inversión pública y de 31% en la privada.

La política económica para 1981 se regía por el "Programa Económico de Austeridad y Eficiencia". Sus objetivos principales eran la reactivación económica para "elevar el nivel de vida del pueblo, el avance en la independencia económica y elevar la eficiencia y productividad en el APP". Según este programa había cuatro grandes esferas de problemas económicos: sector externo, productividad, excedentes y consumo. Se pretendía establecer una política de contención selectiva del crecimiento de la demanda social, de manera que no se produjera el desequilibrio de 1980, entre producción y demanda interna.

En términos de metas específicas, se esperaba un crecimiento real del PIB de 18.5%, un aumento de 45% en las exportaciones y un descenso de las importaciones del 10%.

El programa económico de 1982 tenía como objetivos principales: reactivar la producción generadora de divisas, racionalizar las importaciones y atenuar los desequilibrios financieros del sector público.

Efectos de la política económica y resultados del período 80-82

Hubo algunos factores externos que incidieron en la situación política y en el comportamiento económico del período. En 1980 se produjo una subida en el precio internacional del petróleo y, en mayo y junio de 1982, hubo fuertes inundaciones y posterior sequía que afectaron la producción agropecuaria y el inicio de la lucha armada en las fronteras que condujo al desvío de recursos humanos y financieros hacia la defensa.

- Tras una caída del PIB real, de 26.5% en 1979, los años 1980 y 1981 mostraron un crecimiento de 4.6% y 5.4% respectivamente cayéndose en 1982 en un grave estancamiento (crecimiento 0.8%). Además, con respecto a la ejecutoria de 1980-1981 hay que tomar en cuenta el bajo nivel de actividad económica del año 1979 y que durante *ese* mismo año, la siembra anual de algodón casi había desaparecido, ya que el área sembrada pasó de 248.2 mil manzanas en el ciclo 1978/79 a 54.6 mil manzanas en 1979/1980.

Según indica Roberto Gutiérrez en el artículo mencionado, "los resultados positivos en materia de reactivación estuvieron sustentados por recuperaciones en la producción agrícola—en 1981 y 1982—, por alzas en la industria manufacturera y de la construcción, por incrementos en el comercio, transporte e incremento por mayores servicios del gobierno. Estos incrementos en la oferta interna de bienes y servicios fueron insuficientes para sustentar las políticas relacionadas con el nivel de vida de la población, que fueron las de más peso específico durante el período".

Así el PIB agrícola creció 23.2% en 1981, pero solo 1.1% en 1982. El crecimiento del PIB industrial fue menor cada año, pasando de 14.7% en 1980 a 0.1% en 1982 en la construcción después de un crecimiento de 152.6% en 1980, en 1982 fue de -25.5%. En 1982, la aportación del APP al PIB fue de 40% y controlaba aproximadamente el 25% de la producción material.

En 1980, la demanda interna tuvo un crecimiento del 15%, superior al de la oferta doméstica que creció sólo 11% y, según el gobierno, "en consecuencia se generó una fuerte brecha externa, así como también una

inflación que llegó a 27% durante el ario, la que mitigó los efectos redistributivos que impulsó el Estado revolucionario". El consumo, especialmente el público, creció casi 21% en 1980 y a partir de 1981, mientras el consumo público continuaba aumentando, el privado comenzaba a decrecer. Esto ponía de manifiesto la mayor intervención del Estado. La inversión creció en 1980 y 1981, pero comenzó a decrecer a partir de 1982.

Esta estrategia es la misma que fue utilizada por Salvador Allende en Chile y Allan García en Perú: promover el crecimiento a través del estímulo de la demanda interna. Tanto en Chile como en Perú, los resultados fueron excelentes al inicio, pero desastrosos al final. Inicialmente la estrategia funcionó debido a que ambos países tuvieron acceso a recursos externos ya reservas internacionales previamente acumuladas.

Agotada la etapa original, la misma estrategia de estimular la demanda interna, generó un grave proceso inflacionario con enormes distorsiones en los precios relativos que estimularon la especulación y los mercados negros, desincentivándose las actividades productivas.

Regresando a Nicaragua, el déficit fiscal en relación al PIB pasó de 7.2% en 1979 a 13.5% en 1982. La carga tributaria aumentó de 10.3% en 1978 a 19.1% en 1980 y 20.3% en 1982. Los ingresos ordinarios tuvieron un incremento mayor que los gastos totales en 1980 y 1981, pero a partir de 1982, los gastos crecieron más que los ingresos. El financiamiento del déficit fiscal fue principalmente inflacionario en 1981 y 1982.

En el área monetaria hubo una fuerte expansión de la liquidez. En 1980 ésta creció por encima de lo programado para todos los sectores, siendo el aumento del crédito interno neto de 45% y de 26% anual en 1981 y 1982. A su vez los activos líquidos experimentaron una tasa anual de crecimiento superior al 20% durante los tres años. Esta expansión se debió a la amplia facilidad para la concesión de crédito en condiciones favorables y a la emisión inorgánica, especialmente en 1982. En 1982, el crédito interno neto llegó a representar el 87% del PIB.

En 1980, el sector APP absorbió el 28% del crédito del Sistema Financiero al sector productivo y en 1982, el 44%. El crédito que más creció fue el otorgado al gobierno central, el cual absorbió en 1982 el 50% del crédito interno neto total.

Las tasas de interés real fueron negativas. Las tasas de interés activas variaban entre mínimas de 8% y 13% para pequeños productores y crédito rural y máximas de 24% para operaciones comerciales, es decir, tasas inferiores a la tasa promedio de inflación anual de 25% del periodo.

En el área del comercio exterior y la balanza de pagos, en 1980, no se cumplieron las metas previstas. Las exportaciones sólo fueron de \$436.4 millones mientras que las importaciones llegaron a \$887 millones. En 1981, las exportaciones crecieron 14.6%, debido al aumento del valor de las de azúcar y algodón, pero volvieron a caer en 1982, por la caída de las de esos mismos dos productos y del café. Sin embargo, las importaciones siguieron creciendo en 1981 y sólo en 1982 se lograron contraer un 22% en relación al ario anterior. El déficit de la balanza por cuenta corriente fue superior a \$500 millones en cada uno de los tres arios.

Por otra parte, los recursos externos obtenidos fueron inferiores a lo planeado, lo que unido al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos condujo a la pérdida de reservas monetarias internacionales. La deuda externa aumentó, pero a pesar de las renegociaciones llevadas a cabo, con el transcurso del tiempo, la escasez de divisas en el país y aumento de la dificultad para la obtención de recursos externos, se llegó al incumplimiento en los pagos del servicio de la misma, en diciembre de 1982. Ese ario, la captación de recursos externos constituyó uno de los problemas más graves que enfrentó el gobierno.

Durante estos primeros tres arios de política económica "revolucionaria" se mantuvo fijo el tipo de cambiío oficial a C\$10 por \$1. En 1982, se estableció un tipo de cambio diferencial para importaciones y liquidación de exportaciones, pero manteniendo la moneda sobrevaluada. Al mismo tiempo, ante la escasez de divisas, floreció un mercado negro, en el cual, en diciembre de ese mismo ario, el córdoba llegó a cotizarse a 60 por un dólar.

Los salarios mínimos reales cayeron casi 22% en 1982, pero la tasa de desempleo se logró bajar, de 23% en 1979, a 18.3% en 1980 y 16% en 1981, volviendo a subir a 19.9% en 1982.

Los efectos de las políticas aplicadas resultaron en una distorsión de los precios relativos debido a la incongruencia entre la política de precios, de tasas de interés y de tasa de cambio. Específicamente, en cuanto a precios, prevalecieron los subsidios y los controles; en cuanto a las tasas de interés, éstas fueron inferiores a la inflación; y en cuanto a la tasa de cambio prevalecieron los cambios múltiples, muchos de ellos sobrevaluados. Estos efectos como se verá se han mantenido presentes debido a los desequilibrios internos durante toda la década.

En el ámbito político, numerosos acontecimientos ocurrieron durante el periodo. En abril de 1980 renunciaron Violeta de Chamorro y Alfonso Robelo de la Junta de Gobierno, la cual quedó reducida a cuatro

miembros; en mayo de 1980 se instaló el Consejo de Estado; en ese mismo año se formaron las Milicias Populares; en 1981, se produjo una nueva reestructuración de la Junta de Gobierno, ante la renuncia de Arturo Cruz, y ésta quedó compuesta por 3 miembros: Daniel Ortega, Sergio Ramírez Mercado, posteriormente electos presidente y vicepresidente, respectivamente, y Rafael Córdoba Rivas; también en 1981, se produjeron disturbios en la Costa Atlántica y surgieron grupos contrarios al Gobierno; en julio de 1981 se aprobó una ley por la cual el Estado se podía apropiarse de "bienes abandonados" de las personas ausentes por más de seis meses del país; en 1982 se descubrieron complots para derrocar al gobierno y se aprobó la nueva ley de partidos políticos.

Por otra parte, en julio el gobierno ordenó el cierre de La Prensa y una agencia de noticias; el estado de emergencia y la suspensión de derechos y garantías estuvieron vigentes desde agosto de 1979 hasta abril de 1980 y, en septiembre de 1981, se implantó de nuevo por el resto del período; en octubre de 1981, fueron detenidos cuatro miembros del Consejo Superior de la Empresa Privada —COSEP— y dirigentes sindicales de la central comunista de trabajadores —CAUS—; y en 1981 hubo confiscación de patrimonios por delitos contra el mantenimiento del orden y seguridad y por la aplicación de la ley comúnmente llamada "la del ausente".

La aplicación de esta ley, así como la Reforma Agraria han sido muy cuestionadas en círculos empresariales, denunciándose las confiscaciones por motivos políticos, que según ellos ha sido muy común.

Replanteamiento de la recuperación económica, 1983-1985.

En este período y ante el giro en los resultados económicos de 1980-1981, se planteó la revisión de la política económica, teniendo en cuenta los nuevos factores coyunturales, especialmente el recrudecimiento de la lucha armada en las fronteras. Además, disminuyó y cambió el tipo de financiamiento externo que recibía el país, predominando las "formas atadas" y en 1985, el gobierno de EE.UU. decretó un embargo comercial a Nicaragua.

Política económica del período 1983-1985

En 1983, el programa económico, se convierte en un "esquema de economía de guerra, que prioriza los recursos para la defensa". Los objetivos principales eran: cubrir las necesidades de consumo de la "defensa" y el abastecimiento de bienes básicos para la población; asegurar los niveles de exportación de 1981 para generar divisas;

garantizar los niveles de producción de insumos básicos necesarios para la exportación; y la defensa de la "economía popular".

El programa económico de 1984, mantenía los mismos objetivos y agregaba la reactivación del sector de la construcción y el mantenimiento del esfuerzo inversionista.

El programa económico para 1985 presentó un cambio respecto a los dos años anteriores al contemplar una política de ajuste y estabilización, cuyos objetivos principales eran: fomento de la producción prioritaria (exportación y consumo básico); elevación de la eficiencia en las empresas; corrección de los desequilibrios financieros y de desabastecimiento del mercado interno; "consolidación de los avances en el campo de la equidad"; y limitar el déficit fiscal a C\$6500 millones.

Resultados económicos del esquema de economía de guerra de 1983-1984 y la "austeridad económica" de 1985

En 1983 hubo un crecimiento del PIB real de 4.6%, que cambió de signo en los dos años siguientes, con una caída de 1.6% en 1984 y de 4.1% en 1985. A partir de 1984 el crecimiento real del PIB pasó a ser negativo y seguiría esa tendencia hasta el final de la década.

También, desde 1983 los daños físicos y pérdidas en la producción aumentaron considerablemente, estimándose, según fuentes oficiales, en \$166 millones para 1983 y en \$217 millones para 1984, principalmente debido a la lucha armada. Las actividades más afectadas habrían sido la agropecuaria, maderera y forestal.

Por sectores, la producción agrícola se recuperó casi un 9% en 1983, pero volvió a caer, en 1984 y 1985, en 9% y 7%, respectivamente. El PIB industrial creció en 1983 casi 6% y se estancó en 1984, para declinar 5% en 1985. El sector de la construcción tuvo una importante recuperación en todo el período, pero en conjunto el sector de servicios sufrió una disminución.

Por el lado de la demanda, el consumo y la inversión se recuperaron en 1983 y tuvieron un crecimiento mínimo en 1984, pero ambos disminuyeron en 1985, especialmente el consumo privado. Solamente el consumo público seguía creciendo anualmente. La política de ajuste aplicada en 1985, paralizó nuevos proyectos de inversión y se aplicaron criterios estrictos para selección de nuevas inversiones concediendo prioridad a las relacionadas con la defensa.

El déficit fiscal en relación al PIB se incrementó en los tres años en términos nominales. En relación al PIB el déficit se elevó considerablemente, llegando a casi el 30% en 1983; para los dos años siguientes la relación continuó siendo alta, aunque mostraba una tendencia declinante, 25.55% y 23.3% respectivamente. A pesar de que la carga tributaria aumentó hasta llegar a 30.7% en 1984, el gasto público creció por encima del 50% anual en 1983 y 1984 y 138% en 1985. En este mismo año, el 95% de su financiamiento era proveniente del Banco Central.

La política monetaria aplicada se caracterizó por un crecimiento moderado del crédito global, pero no así el crédito al gobierno que siguió aumentando considerablemente. La parte del crédito asignada al sector privado fue disminuyendo anualmente en favor del sector público y del APP. En 1985, el sector privado recibió el 18% del crédito total, el APP el 26% y el sector público el 56%. Asimismo, en 1983 se condonó la deuda campesina y en 1984 se reestructuraron las deudas de las empresas del APP, con lo cual se generaba una mayor emisión inorgánica y por lo tanto una mayor presión inflacionaria. Los activos líquidos crecieron 71% en 1985.

Durante 1983 y 1984, la política de tasas de interés se mantuvo igual a 1982, lo que contribuyó a que fueran cada vez más negativas en términos reales, en la medida que la tasa de inflación aumentaba en 1983 a 31% y en 1984 a 35%. En 1985, se mantuvieron tasas de interés diferenciales para favorecer a determinados sectores, pero en conjunto aumentaron en relación a los años anteriores. Las tasas activas más bajas de, 12 a 14%, se aplicaban al crédito rural y las máximas, de 30%, a créditos personales; para actividades agrícolas e industriales se aplicaban tasas de 20%. Sin embargo, en 1985 la tasa de inflación promedio anual llegó a 219%, lo que provocó nuevamente que las tasas de interés real fueran muy negativas.

El tipo de cambio continuó sobrevaluado estos tres años. Después de la devaluación del tipo oficial a C\$28 por \$1, en 1985, se legalizó el mercado paralelo, en el cual se llegó a cotizar el dólar a C\$760 a final del año, mientras que en el mercado negro la cotización al final de cada año fue de C\$140 por \$1 en 1983, C\$300 en 1984 y de C\$1050 en 1985.

Los resultados en el comercio exterior tampoco fueron muy halagadores, sólo en 1983 se logró superar la cifra de los \$400 millones en exportaciones, las cuales cayeron a \$300 millones en 1985. Las importaciones, a pesar de la política de control seguida, aumentaron levemente los tres años. Consecuentemente el déficit de la balanza por cuenta corriente aumentó anualmente alcanzando las cifras de \$639 millones en

1983, \$857 millones en 1984 y \$788 en 1985. Estos déficits solo fueron posibles debido a la masiva ayuda externa que estaba recibiendo el FSLN.

Como consecuencia, a finales de 1985 el saldo de la deuda externa se situaba en \$5 mil millones y su servicio en relación a las exportaciones era de 130%. En 1985, el 77% de los recursos externos contratados eran bajo líneas de crédito, en gran parte "atado" y procedentes de países miembros del COMECON (CAME).

La tasa de desempleo se mantuvo en torno al 20% y si bien el salario mínimo real tuvo un crecimiento del 42.7% en 1984, el salario real medio tuvo una caída promedio en los tres años de 14%. También disminuyó la productividad y la duración de la jornada laboral y se observó una gran rotación de los trabajadores en las empresas.

En 1984, se produjeron manifestaciones de descontento por los bajos aumentos salariales, siendo ejemplos de ello una huelga del sindicato cervecero en septiembre y planteamientos de reclamos económicos en importantes centros de trabajo, tales como DISMOTOR, Empresas de Julio Martínez y METASA. En febrero de 1985, en el Ingenio San Antonio se produjo una huelga en respuesta a las medidas de austeridad anunciadas por el gobierno. El Ingenio San Antonio era uno de los mejores centros productivos del país, en ese entonces todavía en manos del sector privado.

En conjunto persistieron los desequilibrios internos y externos, al mismo tiempo que se dificultaba el acceso a financiamiento externo, el comercio se veía afectado por el embargo impuesto por EE.UU. y la defensa era prioritaria en la asignación de recursos, todo lo cual dificultaba el cierre de las brechas mencionadas.

La evolución política estuvo marcada por el recrudecimiento de la lucha armada que desvió cuantiosos recursos para la "defensa", como ya se contempló en los programas económicos del gobierno. En 1983, se aprobaron la Ley del Servicio Militar Patriótico y la Ley de Partidos Políticos. También continuó vigente el "estado de emergencia" decretado anteriormente. Por su parte, el sector privado empresarial, a través de COSEP, manifestaba opiniones contrarias a la política económica del gobierno, considerando se estaba produciendo una "marcha hacia la estatización que anula al pequeño productor".

En noviembre de 1984, se celebraron las primeras elecciones después del triunfo de la revolución saliendo vencedor el FSLN. La legitimidad de estas elecciones, por la abstención de la Coordinadora Demo-

crática Nicaragüense —CDN— integrada por cuatro partidos y considerada como "la oposición fundamental" por algunos observadores, fue un tema controversia) y debatido a nivel internacional. La participación del electorado fue del 83% y el FSLN ganó con el 67% de los votos.

Continuando con el panorama político, en julio de 1985 se decretó nuevamente "estado de emergencia" por un año más y se produjeron nuevos casos de expropiaciones, como fue la de 3.5 mil Has. de tierra, parte de SAIMSA, dedicadas al cultivo de sorgo y algodón. Uno de sus propietarios era el ingeniero Enrique Bolaños, Presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada —COSED— y uno de los mayores opositores al régimen sandinista. Según un vocero de la organización "no había causa justificada, ninguna ley es aplicable ya que el Ing. Bolaños permanece en Nicaragua y además las tierras que le quitaron han sido de las mejor manejadas en el país incluso dentro del sector privado".

La política de austeridad aplicada por el gobierno generó algunas manifestaciones de protesta en el sector laboral, como ya se ha mencionado; además surgieron, a lo largo del año, diversas denuncias por casos de negligencia y corrupción en empresas e instituciones estatales. Ejemplos de estos hechos son las denuncias realizadas por los medios de comunicación, en marzo, de casos de negligencia y corrupción en el Ministerio de Salud —MINS—, la empresa estatal CORCOMA y en un ingenio estatal; en abril hubo denuncias por la misma razón en PLASTINIC e IGOSA; en julio Barricada y Nuevo Diario, medios de comunicación vinculados al Frente Sandinista, denunciaban pérdidas millonarias por negligencia y corrupción en las Bodegas de Puerto Corinto.

También esta política fue comentada por algunos en el sentido de que eran las "medidas clásicas promovidas por el Fondo Monetario Internacional —FMI—, que es una institución de derecha" y con el agravante decían, de que "no se está planteando una reducción del déficit fiscal, por lo que han de incrementarse las presiones inflacionarias; y más aun, ha de caerse en una espiral inflacionaria, al incorporar el elemento de incremento de costos a las presiones por el lado de la demanda".

La economía de subsistencia 1986-1987: política económica

Durante este período se continuó básicamente la política económica de 1985 tratando de evitar el crecimiento de los desequilibrios internos y externos. El programa económico de 1986 de "Sobrevivencia Popular" tenía como objetivos dar prioridad a la "defensa", contraer el medio circulante, frenar la inflación y limitar el crecimiento de los medios de

pago al 18%. Los principales objetivos del "Plan Económico de Subsistencia" de 1987 eran: contener las pérdidas cambiarias, controlar el déficit fiscal y no continuar con inversiones que carecieran del financiamiento adecuado. Según señalaba el Banco Central refiriéndose a 1987 "la política económica debe profundizar el concepto de la *Economía de Supervivencia*, que implica la subordinación total a la defensa del poder revolucionario. Supervivencia significa la defensa de las conquistas alcanzadas, significa contener el deterioro, significa proveer a la defensa de los recursos necesarios, significa proveer a la población los bienes básicos para su alimentación, es una estrategia de administración de una situación de crisis y no su solución".

Resultados económicos de 1986-1987

En estos dos años el PIB en términos reales cayó un 1% y el PIB per cápita 4%. La actividad agrícola mostró, nuevamente, un retroceso en relación a los años anteriores y la manufacturera creció levemente en 1986, para declinar en 1987. En el sector de servicios se registró un crecimiento de apenas un 1%. Los desequilibrios económicos, producto de la política económica aplicada, condujeron a un proceso hiperinflacionario, en el que se llegó a tasas de inflación promedio anual de 681.6% en 1986 y de 912% en 1987.

En estos dos años, el déficit fiscal en relación al PIB siguió siendo muy alto, a pesar de haberse reducido a 17.6% en 1986 y a 16.6% en 1987. La carga tributaria se mantuvo en el nivel de 1985 y los gastos públicos en relación al PIB se redujeron de 55.6% en 1985 a 50% en 1986 y 44% en 1987.

En 1986 hubo una fuerte expansión del crédito y de la oferta monetaria y una creciente emisión inorgánica en 1987. Los activos líquidos en 1986 crecieron 241% y en 1987 1610%. Durante 1985 y 1986, las tasas de interés activas más altas eran de 45% a corto plazo y de 2530% a largo plazo, continuando muy por debajo de la tasa de inflación, por lo cual las tasas reales cayeron en 83% en 1986 en relación al año anterior.

En el comercio exterior, las medidas de estricto control de importaciones permitieron su reducción en 1986 en un 15%, pero en ese mismo porcentaje cayeron las exportaciones. En 1986, la oferta exportable de productos tradicionales fue de 662 miles de quintales de café, 1.069 miles de quintales de algodón y 1.539 miles de quintales de azúcar, frente a 1.145 de café, 1.624 de algodón y 2.078 de azúcar en 1981. En 1987, crecieron las exportaciones en 17% y las importaciones lo hicieron en 8%.

El déficit de la balanza comercial fue de \$509 millones en 1986 y \$530 millones en 1987, lo que contribuyó al elevado déficit de la balanza por cuenta corriente que alcanzaba en 1987 los \$734 millones. El tipo de cambio oficial se unificó en 1987 a C\$70 por \$1, pero en el mercado paralelo libre, se produjeron 7 devaluaciones en 1986, llegando a cotizarse en diciembre a C\$2.200 por \$1 y doce meses más tarde a C\$20.000 por \$1. A pesar de todo, la moneda seguía sobrevaluada por lo que en el mercado negro, en diciembre de 1987 su cotización era de C\$50.000 por \$1.

A finales de 1986, el monto de los pagos por servicio de la deuda externa vencidos acumulados ascendía a \$950 millones y el saldo de la deuda externa a finales de 1987 era de \$6800 millones. En esta área se perseguía cancelar la mora y cubrir los intereses de la deuda que significaran la liberación de crédito.

Los salarios reales mínimo y medio siguieron cayendo en 1986 en 82% y 62%, respectivamente, a pesar de los aumentos salariales nominales y la tasa de desempleo aumentó a 22% en 1986 y 24.4% en 1987.

En el plano político hay que destacar en 1987, la firma de los Acuerdos de Esquipulas por los Presidentes Centroamericanos, entre tanto seguía el enfrentamiento con la oposición armada, el cual comenzaría a declinar al año siguiente. Internamente continuaron las denuncias de corrupción administrativa en empresas estatales a través de los diarios, sindicatos y partidos políticos.

Resumen del período 1979-1987

En cuanto al comportamiento económico, durante el período 1979-1987 se agudizaron los desequilibrios internos y externos, monetarios y reales. Internamente se produjo una fuerte caída en la producción, representando el PIB real de 1987 el 74.1% del valor correspondiente al de 1977, en lo que influyó la actividad bélica, un clima de desconfianza, problemas en el abastecimiento de materias primas y la aplicación de políticas económicas que provocaron enormes distorsiones.

El deterioro fue mayor en el sector privado, cuyo aporte al PIB cayó de 66% en 1980 al 48% en 1986 y mientras el consumo público más que se triplicó, entre 1977 y 1987, el privado se redujo a la mitad.

La política de comercio interno aplicada, en una primera etapa contemplaba la sustitución del comercio privado por el Estatal y como indicaba Alejandro Arauz, Director General del Ministerio de Economía, Industria y Comercio —MEIC—, "ante esta situación que incluye los

subsidios y el congelamiento de salarios, se establecen precios oficiales rígidos a los productos básicos, los cuales tienen un movimiento artificialmente imperceptible. Esto generó graves distorsiones en la gestión empresarial del comercio y el detrimento al estímulo de la producción de granos básicos".

Posteriormente, ante la política de control que obligaba al campesino a vender su producción a precios oficiales, aumentó la especulación y el comercio "informal", cuya población representaba el 45% de las personas que trabajan en la actividad comercial. En el Mercado Oriental de Managua, el número de vendedores pasó de no más de 4.500 en 1983 a 27.000 en 1985, asimismo aumentó el número de "buhoneros" hasta 4.600 en 1985, los cuales "movían" alrededor de \$18 millones al ario. Según Arauz, "la actividad especulativa del comercio y los servicios lucrativos es generalizada. Se produce una aceleración por la apropiación de las altas utilidades y con ellos una fuerte competencia que conlleva a profundizar la inflación". Finalmente, en 1987, se modificó la política de distribución tratando de flexibilizar sus operaciones y ampliar la actividad comercial.

Como ejemplo de las distorsiones existentes, el Ministro de Planificación y Presupuesto, señalaría al aprobar la reforma monetaria de febrero de 1988, que "con una sandía se compraban cuatro bolsas de cemento; una pequeña bolsa de carbón era más cara que un cilindro de gas".

En el sector externo, mientras el nivel de las importaciones se mantuvo, las exportaciones cayeron drásticamente, llegando a ser en 1987 un 46% del valor alcanzado en 1977. La caída de las exportaciones se debió tanto a la disminución de la oferta exportable de productos tradicionales, como al deterioro de los precios externos de algunos productos. El aumento del déficit comercial contribuyó a un elevado déficit en la balanza por cuenta corriente.

Durante este período, el país recibió casi \$6 mil millones en recursos externos, entre créditos y donaciones, y el saldo de su deuda externa a finales de 1987 era de \$6.8 mil millones. Las reservas internacionales netas eran en 1987 negativas en \$1062.5 millones.

Los desequilibrios internos se reflejaron en el elevado déficit fiscal, fuerte proceso de monetización ocurrido hasta 1984, aceleración del proceso inflacionario, distorsiones en los precios relativos, salarios y tasa de cambio. Durante este período el déficit fiscal en relación al PIB, llegó a ser en promedio superior al 20%. Los gastos se expandieron notablemente, especialmente los de defensa a partir de 1983, mientras que

la carga tributaria, que pasó de 11% en 1977 a 35% en 1984, ya no pudo seguir aumentando, por el contrario ésta se redujo al 22% en 1988 debido al "efecto TANZI". Casi el 97% del financiamiento del déficit en 1987 se hizo con recursos inflacionarios emitidos por el Banco Central. Ante la existencia de grandes déficits fiscales y la falta de disponibilidad de divisas para poder cubrirlos, el gobierno recurrió a su financiamiento a través del "impuesto inflacionario" El ingreso proveniente de este impuesto es igual a $R^P = (P + G) \frac{M^D}{P}$ donde P es la tasa de inflación, G es la tasa de crecimiento real de la economía y M^D/P es la demanda real de dinero. Por lo tanto, si la economía no está creciendo el ingreso dependerá de la tasa impositiva que es igual a la tasa de inflación y de la demanda real de dinero que es la base impositiva y que tiende a disminuir a medida que la inflación tiende a aumentar. Por lo tanto, inicialmente el efecto en la carga tributaria es positivo; sin embargo, una vez que se supera cierta tasa de inflación, el efecto empieza a ser negativo debido a que la demanda de dinero empieza a caer más rápidamente que el aumento en la tasa impositiva (inflación).

El proceso de monetización, que contribuyó a la aceleración del proceso inflacionario, se reflejó en el aumento del medio circulante en relación al PIB. Sin embargo, es importante mencionar que el coeficiente de liquidez en términos de $M1/PIB$ o $M2/PIB$ aumentó de 1979 a 1984, empezando a descender a partir de ese momento. Por ejemplo en el caso del coeficiente $M2/PIB$, éste se redujo de 52% en 1984 a 20% en 1988. Como hemos señalado, esta reducción en la demanda real de dinero es normal en procesos hiperinflacionarios en donde no exista indexaciones de los títulos monetarios y las tasas de interés sean negativas en términos reales. A finales de 1987 se llegó a un proceso hiperinflacionario con una tasa de 1.347%, mientras que la tasa de cambio en el mercado paralelo pasó de C\$2.400, en diciembre de 1986, a C\$3.300 doce meses después. Entre tanto, la tasa de cambio oficial se mantenía a finales de 1987 en C\$70 por \$1. La inflación y la devaluación afectaron los salarios medios reales, que sufrieron caídas anuales, llegando a ser de 62% en 1986.

Según indicaba Roberto Gutiérrez, la brecha interna estaba compuesta por tres grandes déficits, el fiscal, el cual se cubría con emisión inorgánica; las pérdidas cambiarias y el financiamiento que el Banco Central proporcionaba para el crédito a largo plazo. Estos déficits "se han creado de alguna manera en forma consciente como decisión explícita y como una forma de resolver el manejo de la economía". El origen del gran déficit fiscal ha sido, en buena parte, el financiamiento de la guerra; las pérdidas cambiarias, que eran "una forma de mantener la rentabilidad del sector agroexportador"; y el déficit proveniente del financiamiento a

las inversiones, que se basaba "en la decisión deliberada de mantener el esquema inversionista".

Gutiérrez igualmente señalaba que "los desequilibrios macro-económicos desde 1984 a 1987 se manejaron por la vía de un esquema inflacionario. Sin embargo llega un momento, como en todas las situaciones hiperinflacionarias, que la inflación socaba totalmente la posibilidad de poder manejar, dirigir la economía". A esto lo hemos llamado el mecanismo de financiamiento a través del "impuesto inflacionario".

Sobre las causas de la crisis, a la que se llegó a finales de 1987, los argumentos y posiciones no todos eran coincidentes. Gutiérrez, expresaba que el elevado déficit fiscal, consecuencia del financiamiento de la guerra y "de las necesidades de la política social de la Revolución", y las pérdidas cambiarias, hicieron que la inflación desembocara en niveles de 1.347%. "Tal nivel de inflación implicó una total distorsión de los precios relativos a favor de los precios internos".

Por su parte José Luis Medal consideraba que "la inflación es producto, tanto de la excesiva emisión de medio circulante como de los factores estructurales y coyunturales que limitan la expansión de la oferta de bienes y servicios. El elemento causal en última instancia, del proceso iterativo inflación—devaluación—inflación, es el aumento de la oferta de dinero, y no el ajuste pasivo y tardío de los tipos de cambio nominales".

En el sector privado representado por COSEP se consideraba como causa de la crisis el mal manejo de las políticas económicas que, además fomentaron la ineficiencia y caída de la productividad. Otro factor de gran influencia fue la indefinición del modelo de "economía mixta" que fue origen de desconfianza e incertidumbre, tomando en cuenta las sucesivas confiscaciones y expropiaciones a grupos capitalistas de oposición durante todo el período.

La reestructuración económica y la reafirmación del proyecto socialista, 1988-1989.

A finales de 1987 la economía nicaragüense se caracterizaba no sólo por el agravamiento de desequilibrios reales y financieros, sino también por la presencia de enormes distorsiones en los precios relativos. Estas distorsiones provocaron un grave desestímulo en las actividades productivas, especialmente las vinculadas al comercio internacional, y un sobrestímulo a la actividad comercial y especulativa. Los sectores pro-

ductivos seguían con serios problemas por falta de materias primas y combustible. Tanto el déficit comercial, como el de la balanza por cuenta corriente y el déficit fiscal en relación al PIB, el cual era financiado básicamente con emisión inorgánica, continuaban siendo muy elevados; los aumentos en los precios alcanzaban niveles hiperinflacionarios y la tasa de cambio estaba fuera de control.

Como indicaba el Comandante Luis Carrión, Ministro de Economía, a fines de 1987 "la inflación desenfadada llegó a poner en riesgo el funcionamiento de la economía y nuestra propia capacidad de gobernarla y se hizo imperativo realizar ajustes profundos".

Con esta situación es que llegó 1988 y "una vez más la dirección revolucionaria decide emprender un proceso de reestructuración de la economía reafirmando la orientación socialista del proyecto sandinista". Nuevos acontecimientos marcaron 1988, el gobierno consideraba que, aunque no se había logrado la paz total con la oposición armada, "las fuerzas mercenarias están estratégicamente derrotadas desde el punto de vista militar".

Política de ajuste: 1988

La política económica de ajuste aprobada, trataba de recuperar el control sobre la economía y su saneamiento, para garantizar su funcionamiento. Los objetivos generales de las medidas de estabilización y ajuste eran: la corrección de las distorsiones en los precios relativos (subsidios y pérdidas cambiarias); el aumento de la eficiencia en el sistema productivo; el estímulo a la producción para la exportación; la lucha por abatir la inflación, reduciéndola de 1300% a 100%; el restablecimiento del poder adquisitivo de los salarios; el castigo a los especuladores y a la oposición armada; y la recuperación económica y social.

Según opinión del Ministro de Planificación y Presupuesto "las medidas pretenden corregirlos desórdenes actuales golpeando a la inflación en uno de sus puntos más sensibles, como es el exceso de circulante, ya que parte de éste será retirado". Por su parte, el Presidente del Banco Central señalaba que "la reforma monetaria protege a los asalariados, contrario a las medidas ortodoxas que impone a muchos países el FMI, que se caracterizan por perjudicar sensiblemente a los trabajadores".

El 14 de febrero, se inició el proceso de reestructuración con la reforma monetaria con la aprobación de parte del gobierno de un programa de estabilización "heterodoxo" conteniendo las siguientes medidas:

- a) Creación del "Córdoba Nuevo" equivalente a un mil "Córdobas Viejos".
- b) Nueva tasa de cambio de C\$10:\$1. Esto equivalía a la unificación y devaluación de la tasas de cambio promedio real, de la forma siguiente: para las importaciones de C\$300:\$1 a C\$10.000:\$1 y para las exportaciones de C\$5.000:\$1 a C\$10.000:\$1.
- c) Reajuste salarial: Nuevo salario equivalente a cinco veces el salario de fines de 1987, ampliándose la relación salario máximo/salario mínimo de ocho a uno, a quince a uno.
- ch) Reajuste de precios a los productos:
- Canasta básica (se estima que en promedio la canasta básica, a precios oficiales sería incrementada en 250 por ciento)
 - Productos de exportación se liquidarán a precios internacionales.
- d) Los pasivos del sistema financiero fueron ajustados por un factor que oscila entre 9.7 y 89.1 dependiendo del plazo. Los activos por su parte, lo fueron por un factor que oscila entre 9.7 y 44.0.
- e) Condonación de deudas a arrendatarios (23.000 familias).

Las medidas económicas acordadas en 1988, de tipo fiscal fueron el aumento de los impuestos indirectos y, por el lado de los gastos, eliminación de subsidios a los servicios públicos, compactación del aparato administrativo del gobierno y reducción en 6000 del número de empleados públicos.

Las medidas de política monetaria acordadas, además del establecimiento de la nueva moneda, contemplaban la reducción de los montos de crédito financiables y la fijación de tasas de interés variable. Se fijaba una reducción del crédito, en relación al ario anterior en términos reales, en 10% para los de corto de plazo y 30% para los de largo plazo y la revalorización de los créditos y depósitos. En un primer momento se optó por mantener las mismas tasas de interés anual que resultaron ser sumamente negativas, 45% para el comercio, 30% para la producción agropecuaria y 36% para la producción industrial. Posteriormente se elevarían para ir ajustándolas con el tipo de cambio y la inflación.

En materia comercial y de precios, se suprimían las sobretasas de cambio a las importaciones y se descontinuaría el sistema de precios de garantía para la producción de exportaciones tradicionales. Además, se liberarían progresivamente los precios y tarifas con componente importado (luz, teléfono, agua, transporte, etc.) y se mantendrían controlados los de la canasta básica, tras la aprobación del alza inicial promedio de 250%.

El objetivo de la nueva política cambiaria era reducir la brecha entre los distintos tipos de cambio y unificar el tipo de cambio exportador al tipo de cambio importador, ya que el precio de garantía para la exportación daba un tipo de cambio diferente para cada producto exportado. La fijación del tipo de cambio unificado del córdoba nuevo en C\$10 por \$1, supuso una devaluación de la moneda de 14.285%. La devaluación, a la tasa de cambio promedio real, fue para las importaciones de 3.330% y para las exportaciones de 100%.

El tipo de cambio paralelo se fijó en nuevos córdobas a C\$10.25 por \$1 y se aplicarían reajustes periódicos para evitar la sobrevaluación y eliminar las pérdidas cambiarias, las cuales a finales de 1986 y 1987 representaban el 9.5% y 6% del PIB, respectivamente. A partir del ciclo 1989-90 se ligarían las exportaciones a los precios internacionales eliminando el sistema de un tipo de cambio implícito para los productos tradicionales.

Después del aumento inicial promedio de 500% sobre los salarios, éstos quedarían ligados a la productividad y acordes con la capacidad económica de la empresa. También se amplió la diferencia entre las escalas del SNOT, las cuales habían sido ampliadas de 28 a 39 en 1987. En el sector privado se permitía que los sindicatos negociaran directamente con las empresas los pactos colectivos. El gobierno aprobaría el desarrollo de un programa especial para reubicar a los empleados públicos desplazados.

Los efectos que se esperaban con la adopción de estas medidas, en febrero de 1988, eran: reducir el déficit fiscal del 15.6% en 1987 a 8% en 1988; retirar el 20% de la masa monetaria de la circulación, "mediante la constitución de un depósito forzado más la pérdida de la masa monetaria que no llegó al canje y que se encontraba en manos de las bandas contrarrevolucionarias o en manos de sectores especulativos" (Roberto Gutiérrez); eliminar el subsidio a las importaciones para disminuir las pérdidas cambiarias y evitar la sobrevaluación de la moneda.

Etapas del programa de ajuste e implicaciones de las medidas

Según señalaba el Banco Central, el proceso de reestructuración comprendía tres etapas diferentes, en el siguiente orden: primera *la corrección de los precios relativos*, segunda que tiene como objetivo central *la lucha contra la inflación* la tercera, si se cubren con éxito las dos primeras es *la recuperación económica y social*. "Las distintas etapas comprenden resultados contradictorios, la corrección de los precios relativos implicará modificaciones en el nivel general de precios y por

tanto una mayor inflación. Sin embargo, desde la etapa de corrección de precios relativos es necesario definir cual es el sector de la economía que será el motor de la reactivación y por tanto será el sector a favor del cual se deberá dirigir la corrección de precios. Asimismo no será posible la lucha contra la inflación sin efectos recesivos sobre la economía, entonces el éxito consiste en dirigir el proceso recesivo de tal forma que impacte lo menos posible en particular sobre aquel sector que posteriormente tendrá la responsabilidad de ser el motor de la reactivación".

En febrero se llevó a cabo la reforma monetaria, unificación del tipo de cambio, subida de salarios y alza en de la canasta básica. En junio fue necesario revisar estas medidas, ya que la corrección de precios relativos y el control de la inflación no se estaban realizando "con suficiente dinámica" y las devaluaciones del tipo de cambio eran muy pequeñas.

Entonces se planteó la necesidad de pasar a una política cambiaria más ágil que respondiera en forma dinámica al ajuste de los precios relativos. Se definió que el objetivo principal es la corrección de las distorsiones en los precios relativos y que se debe mantener en la medida de lo posible, las siguientes relaciones: que las variaciones del tipo de cambio sean superiores a las variaciones en el índice de precios al consumidor y que las variaciones en las tasas de interés sean superiores a las variaciones de ambos. De esta manera se conseguiría mantener la corrección permanente de los precios relativos estimulando la exportación, por medio de las devaluaciones en términos reales y se garantizaría el uso racional del crédito, ya que el dinero tendría su valor real y se incentivaría el ahorro. Hay que reordenar los sistemas, es decir, hacer congruentes los sistemas cambiarios, el sistema de precios, el sistema salarial, el sistema fiscal, el sistema productivo y comercial en cuanto a su estructura productiva y el sistema de asignación de recursos. (Roberto Gutiérrez)

La Reforma Económica, según Roberto Gutiérrez, "no se ha concebido como la conducción de un modelo alternativo, ninguna de las medidas que se están implementando conllevan a desarrollar un modelo de economía diferente. La Reforma Económica comprende un conjunto de medidas para administrar una situación de crisis, no para resolverla".

Por su parte, Mario Arana, Coordinador de Investigaciones de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales — CRIES—, al hacer la evaluación global del impacto de las medidas económicas, señalaba que "con la reforma económica de 1988, en buena medida se está dando un proceso en la política económica, de pasar de una lógica de la planificación hacia una lógica de mercado. Implícitamente, por tanto, un objetivo que tenemos en estas medidas, es el fortalecimiento de los instrumentos tradicionales de economía de mercado, que habían sido relativamente abandonados y debilitados hasta el período de la reforma en 1988, aunque ya desde mediados de 1985 se comienza a hacer un intento de fortalecer estos instrumentos".

Más adelante expresaba que la reforma económica significa también "rupturas con algunos de los ejes del modelo económico original de la revolución" y hay "necesidad de definiciones diferentes (de la estrategia inicial) en términos de los nuevos posibles ejes estratégicos", tales como la transformación de la estructura productiva, la autosuficiencia alimentaria y la estrategia de planificación en la reproducción de la fuerza de trabajo.

Según opinión de José Luis Medel, "la fórmula para una reactivación económica tiene tres elementos que todos conocemos. Se requiere la Paz, se requiere de recursos externos y se requieren adecuadas políticas económicas. Si falla uno de esos tres elementos, las posibilidades de la reactivación son muy limitadas. Nicaragua, se encuentra entrampada dentro de un proceso iterativo de inflación-devaluación-inflación y para que no siga ese proceso continuo hay que parar radicalmente el gasto público".

En la evaluación de la reforma económica, Medel mencionaba la no inclusión, entre las medidas adoptadas, de una fuerte reducción del déficit fiscal, debido a la necesidad de financiar el presupuesto de defensa y "mientras continúe el conflicto bélico, o resulte necesario mantener un gran ejército, continuará a niveles significativos el déficit fiscal financiado por el Banco Central". Además, "no se cuenta con un volumen de divisas líquidas ni una oferta de insumos y bienes que permita reactivar la producción".

Por nuestra parte, al tener conocimiento de la Reforma Monetaria, nos planteamos las siguientes interrogantes:

En cuanto a la liquidez: partiendo de un déficit comercial anual de \$500 millones, se esterilizarían C\$5.000 millones, ¿cuál sería el impacto en el capital de trabajo? y ¿qué ocurriría con el déficit fiscal?

En cuanto a salarios reales: partiendo de un aumento en los salarios nominales de 500 % y de un incremento en la canasta básica de 250 %, los salarios reales se incrementarían en 200 % aproximadamente, entonces, ¿cuál sería el impacto en el sector productivo? y ¿serían sostenibles los precios oficiales?

En cuanto a la tasa de cambio: partiendo de que por un lado, la tasa promedio para las importaciones ha pasado de C\$300:\$1 a C\$10.000:\$1 (devaluación de 3.300%), que los salarios nominales han sido incrementados, en promedio, 500%, que otros insumos como el diesel, la gasolina y la electricidad han sido incrementados en 300%; y por otro la-

do tomando en cuenta que la tasa promedio para las exportaciones ha pasado de C\$5.000:\$1 a C\$10.000:\$1 (devaluación del 100%), tasa que será aplicable a los precios del mercado mundial, cabe preguntar, ¿sería sostenible el C\$10:\$1 como tasa de cambio?, ¿qué ocurriría con la producción exportable? y, finalmente, ¿qué ocurriría con los salarios reales?

En cuanto a la inflación: La tasa de inflación, como es sabido, depende de la demanda agregada que está en función principalmente de la liquidez doméstica, de la oferta de bienes y servicios (compuesta de lo que el país produce más lo que puede importar) en una economía "abierta" depende sustancialmente de la disponibilidad de recursos externos, de los costos de producción (mano de obra, insumos importados, y locales) y las expectativas inflacionarias que, a su vez, dependen de la "credibilidad" que el pueblo dé a las medidas. Teniendo presente lo anterior, cabe preguntar ¿qué se podría esperar en cuanto al comportamiento de la inflación?

Resultados económicos de 1988

Entre los factores externos que influyeron en la aplicación y resultados del programa de ajuste están la disminución del conflicto político-militar, la dificultad de acceso a los mercados financieros internacionales y los daños materiales —destrucción de cosechas e infraestructura— causados por el huracán Juana, los cuales fueron estimados por el gobierno en \$840 millones. Los resultados económicos muestran en 1988, una caída real del PIB del 8%. La demanda interna cayó en 7.2%, el consumo 7.7% y la inversión fija 1.2%, a lo que hay que agregar la caída de 16% en las exportaciones.

Por sectores, todos disminuyeron en relación a 1987 excepto la agricultura que experimentó un estancamiento. Las principales causas fueron, en la industria, el aumento de los costos de producción y la necesidad de mayor financiamiento, como consecuencia de la reforma monetaria, la falta de materias primas e insumos y el racionamiento eléctrico. La agricultura se vio también afectada por el aumento de los costos de producción, la política de precios que desestimulaba la producción de algunos bienes y, además, por la propagación de la roya del café, plagas algodoneras y falta de insumos.

El déficit fiscal en relación al PIB aumentó hasta 24% a pesar de un importante esfuerzo por contener el crecimiento del gasto público y estuvo financiado por emisiones inorgánicas del Banco Central. La carga tributaria cayó a 20%, debido fundamentalmente al "efecto TANZI". Los gastos se expandieron, a pesar de la compactación del sector público, en

parte por los de emergencia aprobados para hacer frente a los daños causados por el huracán, pero especialmente por el mantenimiento de elevados gastos para la "defensa" y por las fuertes devaluaciones decretadas durante este periodo por el FSLN.

Aunque, a partir de junio se quería controlar la expansión del crédito y se intentaba establecer tasas de interés reales positivas, hubo una política expansiva del crédito, especialmente al APP, para hacer frente a los de sastres del huracán. Las tasas de interés activas eran de 20% mensual para empresas de comercio, exterior e interior; 50.5% mensual para actividades agropecuarias; de 80.8% mensual para actividades comerciales y de 79.3% mensual para actividades industriales, pero ante una inflación promedio anual de 14.295%, continuaban siendo negativas y disminuyeron los depósitos de ahorro.

La expansión de la oferta monetaria no tenía precedentes, los activos líquidos, que en 1987 eran 1610.5 millones de nuevos córdobas, en 1988 ascendieron a 170.070.7 millones. Además, el gobierno condonó algunos préstamos para vivienda popular y todo ello contribuyó a que se mantuviera el proceso hiperinflacionario, siendo la tasa acumulada a diciembre de 1988 de 33.600%.

La escasez de divisas, contracción de créditos y la incertidumbre ante la nueva política agrícola a comienzos del ciclo, especialmente en relación a la política cambiaria, desalentaron la producción agrícola, lo que se reflejó en la caída de la oferta exportable, que provocó, a pesar de la reducción de las importaciones, un aumento en el déficit comercial que se situó en \$572 millones.

Con la política cambiaria aplicada se corrigió, sólo en parte, la sobrevaluación del córdoba, pues en los primeros meses las devaluaciones de la tasa oficial fueron muy pequeñas y sólo a partir de junio, comenzaron a realizarse mayores ajustes. Entre febrero y junio sólo hubo dos devaluaciones y la tasa de cambio pasó de C\$10 por \$1 a C\$12 por \$1. En junio, se hizo la primera gran devaluación al pasar de C\$12 por \$1 a C\$80 por \$1, es decir el córdoba se devaluó 567%. En agosto la devaluación fue de 125% y en septiembre de 78%, llegando a cotizarse el dólar a C\$320. En diciembre, el tipo oficial era C\$920 por \$1 y en el mercado paralelo el "córdoba nuevo", se cotizaba a C\$4.500 por \$1. De esta manera, el nuevo córdoba entre febrero y diciembre se había devaluado en 8.200%, frente a una tasa promedio de inflación de 14.295%.

La deuda externa llegó a \$7.000 millones y no se pudo pagar el servicio de la misma. La mora aumentó en \$600 millones y se estimaba

que los pagos pendientes, a finales de 1988, podían ascender a \$2.000 millones.

La tasa de inflación promedio en el ario fue de 14.295%, a pesar de los controles en precios, lo que no permitió la corrección total de las distorsiones en los precios relativos. Los salarios se reajustaron cinco veces a lo largo del ario, pero ante la elevada inflación, el salario real promedio se estima que cayó en 72%. La tasa de desempleo creció hasta situarse en 26%.

En el sector agrícola, según señala Arturo Grigsby, Director de Economía del MIDINRA, en "El Impacto de las Medidas en el Sector Agropecuario", "las principales tendencias del proceso de ajuste del sector agropecuario a la nueva política económica son las siguientes: mejoramiento de la rentabilidad de los productos de exportación con mayor generación de divisas; corrección parcial de las distorsiones de precios relativos; contracción del financiamiento para inversiones agropecuarias; disminución de los volúmenes exportables; expansión de la producción agrícola de consumo interno; incremento en la producción de los principales rubros pecuarios —carne y leche—; contracción de la producción industrial de leche, cerdo, pollos y huevos".

Los efectos en el sector industrial, según Melba Castillo, Directora de Planificación del —MEIC—, se podrían resumir en cuatro puntos: incremento de los costos de producción; reducción de los niveles de demanda para la industria; la desarticulación en la distribución de bienes industriales; y el efecto recesivo de la política inversionista.

En resumen, según indica el informe de la CEPAL, "la crisis económica de Nicaragua adquirió un carácter dramático. Las medidas de estabilización y ajuste de 1988 tendieron a reducir en cierto grado las brechas internas y con el exterior, pero sus resultados no se manifestaron en el corto plazo. Se dio prioridad a la superación del rezago cambiario para enfrentar posteriormente la inflación. La indexación de las variables económicas —salarios, tasas de interés— se hicieron pero no al ritmo de la inflación y, a veces, tampoco en el momento más oportuno".

Programa económico para 1989 y primeros resultados

En 1989, se continuaría la política de ajuste iniciada en 1988, definiendo que como objetivo central, la *lucha contra la inflación*. En febrero de 1989, la firma del Acuerdo de Paz de Esquipulas mejoraba las condiciones políticas para el logro de la estabilización y reactivación.

El programa económico del gobierno consideraba, además de la apertura al sector empresarial, un plan anti-inflacionario, que incluía: el apoyo al crédito para la producción de bienes de exportación y básicos; la severa reorganización del sector público y disminución de sus gastos; la supresión de emisiones inflacionarias; y un pacto de concertación económica con participación del gobierno, empresas, trabajadores y fuerzas políticas organizadas.

En concreto, el Presidente Daniel Ortega, al presentar el programa económico para 1989, anunciaba entre otras medidas: el recorte de inversiones en C\$166.000 millones, el recorte del presupuesto en C\$89.000 millones, y el recorte en el crédito de C\$206.000 millones, es decir en total un recorte de C\$461.000 millones, necesario para cubrir o disminuir la brecha fiscal.

Al mismo tiempo, señalaba la necesidad aumentar los ingresos fiscales, para que el déficit global no rebase el 11.3%. En cuanto a la política salarial, se iría aplicando sobre la marcha en correspondencia con la política de precios y realizando los reajustes salariales a partir de la productividad. La meta en materia cambiaría es la estabilización de la tasa de cambio, hasta llegar a la existencia de sólo dos tipos de cambio, el oficial y el negro.

En cuanto a la concertación, señalaba la necesidad de eliminar la desconfianza. La obligación del gobierno con la reforma agraria, es dedicarse a consolidar y desarrollar lo que se ha realizado, ya existen suficientes tierras y cooperativas para distribuir entre campesinos o incorporarlos en cooperativas, lo que no es necesario tocar a más propietarios.

La política económica de 1989, sigue estos lineamientos, de manera que se reducen de forma drástica los presupuestos de Defensa, Seguridad, Educación y Salud entre otros; se reduce el número de funcionarios y el nivel de inversión y se eliminan los subsidios a las tarifas públicas.

Se continúa con una política tendiente a mantener tasas de interés reales positivas y una política cambiaria de devaluaciones periódicas para lograr una tasa de cambio real que favorezca la rentabilidad del sector exportador.

La política salarial que intentaba ajustar los salarios de acuerdo al aumento de los precios de la canasta básica, se está cumpliendo con rezagos, de manera que los trabajadores asalariados están cargando con el costo del ajuste.

Según el informe presentado por el gobierno de Nicaragua en la Conferencia de Donantes organizada por el gobierno de Suecia en mayo de 1989, "durante el primer trimestre del ario se han presentado resultados alentadores como consecuencia de las medidas implementadas". Según el mismo, la inflación mensual se redujo en el primer trimestre hasta llegar a ser 20% en marzo; las devaluaciones del tipo oficial de cambio, junto a restricciones monetarias, permitieron disminuir la brecha entre los tipos oficial y paralelo; se avanzó en el realineamiento de los precios; y el mantenimiento de tasas de interés pasivas permitió el aumento de los depósitos a plazo del público.

Sin embargo, como indica el informe, "no obstante estas indicaciones positivas del programa 1989, existen factores que lo afectan". Se han presentado síntomas recesivos en la actividad económica; la disminución de los ingresos tributarios; y una nueva caída de los salarios reales.

Las perspectivas planteadas por el gobierno indicaban que la lucha contra la inflación y las restantes medidas, representan un primer paso para normalizar la economía y retomar el camino del crecimiento. Para 1989 sus proyecciones consideraban, según el informe citado, una caída real del PIB del 5.5% en relación a 1988; una variación de los precios al consumidor, de diciembre a diciembre, de 1.270%; un aumento del tipo oficial de cambio, de diciembre a diciembre, de 2.280%.

Como indica Roberto Gutiérrez "es importante resaltar que este programa no ha contado con recursos externos frescos, lo que le introduce grandes tensiones", el déficit de recursos externos programado era de \$250 millones y no se ha logrado obtener el monto completo.

En noviembre, se libera la compra y venta del dólar en las casas oficiales de cambio y a continuación, se realiza la trigésimo segunda devaluación del ario pasando el tipo de cambio oficial de C\$27.500 a C\$28.600 por \$1, al mismo tiempo que la cotización del dólar en el mercado libre alcanza los C\$43.300. Entre tanto, el tipo de cambio en el mercado negro se situaba en esos días alrededor de C\$40.000. La devaluación del tipo oficial está acompañada de un aumento proporcional en los combustibles y gas para uso doméstico.

Resultados económicos, 1989

Según la CEPAL, durante 1989 el PIB real cayó nuevamente en 3.0%; la inflación fue de 1,700%; el desempleo y subempleo sumaron casi 40.0% y las exportaciones siguieron siendo inferiores a los \$300.0 millones.

Es en este contexto que el FSLN es derrotado por la U.N.O. (Unión Nacional Opositora) en las elecciones del 25 de febrero de 1990.

Conclusiones

La falta de libertad económica manifestada a través de controles de precios que no son realistas, desestimula la producción sobreestimulando la especulación que en este caso se ha manifestado a través de la fuga de recursos de la economía formal hacia un sector informal ilegal creciente o hacia el extranjero.

La sobrevaluación de la tasa de cambio por períodos relativamente prolongados ha desestimulado la producción de "bienes comerciables", sobreestimulando la de "bienes no comerciables".

La estrategia de crecer estimulando la demanda interna en economías "pequeñas y abiertas", solo funciona temporalmente mientras el país tiene acceso suficiente a recursos externos. Agotada esta etapa, esa estrategia solo provoca distorsiones en precios relativos, proliferación de la especulación y de los mercados negros y gran recesión económica.

El gobierno Sandinista al verse enfrentado a un grave déficit fiscal y sin suficientes recursos externos recurrió al "impuesto inflacionario" como único mecanismo de financiamiento. A medida que el proceso inflacionario aumentaba hasta llegar a niveles de "hiperinflación", en Nicaragua se cumplió lo que en estos casos la teoría económica anticipa: a) que al inicio (de 1979 a 1984) los ingresos provenientes del "impuesto inflacionario" como porcentaje del PIB fueron aumentando, pero que superada cierta tasa de inflación, los mismos empezaron a caer (1984 -1988) y b) que después de un prolongado y creciente proceso inflacionario la demanda real de dinero como porcentaje del PIB también empezó a caer a una tasa mayor que la inflación, por lo que el ingreso proveniente del "impuesto inflacionario" como proporción del PIB también empezó a caer. Este es el "efecto TANZI".

Los subsidios cuando no son sanamente financiados, en lugar de combatir la inflación, más bien la aumentan.

Finalmente, un programa de estabilización "heterodoxo" únicamente puede tener éxito si se cumplen las siguientes condiciones: a) que las distorsiones en los precios relativos sean corregidas antes de que el congelamiento temporal de los precios entre en vigencia y b) que se cumpla con el componente "ortodoxo" tendiente a reducir la brecha fiscal y la expansión monetaria.

Anexo estadístico

Condiciones Sociales

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Consumo priv. per cápita (1)	n.d.	n.d.	6,194.9	n.d.	4,338.9	4,040.7	3,638.3	3,233.8	2,869.1	2,683.5	2,206.8
Consumo privado (1)	19,998.0	14,573.0	17,166.0	14,738.0	12,843.0	12,122.0	11,508.0	10,581.0	9,709.0	9,395.0	7,993.0
Población (Millones)	n.d.	n.d.	2.8	n.d.	3.0	3.0	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
Tasa de desempleo (2)	n.d.	n.d.	18.3	15.8	14.0	15.2	18.4	24.2	0.0	24.4	26.0
Tasa de subempleo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Salarios reales promedio											
Córdobas (3)	n.d.	n.d.	n.d.	2,364.0	2,245.0	2,282.0	2,125.0	2,003.0	1,401.0	920.0	n.d.
Índice	131.1	112.9	100.1	101.1	96.0	97.6	90.9	85.7	59.9	39.3	n.d.
Tasa de crecimiento	0.0	-13.8	-11.4	1.1	-5.0	1.7	-6.9	-5.7	-30.1	-34.3	n.d.
Sector privado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sector público	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(1) Millones de córdobas de 1980

(2) Desempleo urbano. Se refiere a mano de obra disponible en actividades no agrícolas.

(3) Córdobas de 1980

Fuente: Banco Central de Nicaragua, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/1989.

Desequilibrios internos y externos

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Desequilibrio externo (MM \$)											
Saldo de balanza de bienes	93.0	227.0	-353.0	-414.0	-318.0	-349.0	-414.0	-577.0	-538.0	-538.0	-612.0
Saldo servicios y renta	-127.0	-139.0	-151.0	-248.0	-248.0	-290.0	-315.0	-362.0	-370.0	-328.0	-253.0
Saldo de cuenta corriente	-34.0	88.0	-504.0	-662.0	-566.0	-639.0	-729.0	-939.0	-908.0	-886.0	-865.0
Reservas internac. netas	n.d.	-26.0	-208.0	-504.0	-686.0	-586.0	-817.0	-1,043.0	-882.0	-1,063.0	-1,151.0
Variación de las RIN	n.d.	n.d.	-182.0	-296.0	-182.0	100.0	-231.0	-226.0	161.0	-181.0	-88.0
Devaluación											
Tipo cambio oficial			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	28.0	70.0	70.0	920.0
Tipo cambio paralelo	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	760.0	2,400.0	20,000.0	4,500.0
Tipo cambio merc. negro	n.e.	n.e.	n.e.	100.0	200.0	466.7	1,000.0	3,500.0	7,333.3	183,333.0	n.d.
Desequilibrio interno (MM Córdoba estables-1980)											
Déficit del sect. público	n.d.	1,287.0	2,034.0	2,448.0	3,826.0	7,556.0	11,051.0	26,906.0	766,687.0	447,430.0	79,510.0
Financiamiento interno	n.d.	1,024.0	828.0	1,513.0	2,772.0	5,092.0	9,147.0	25,536.0	69,030.0	432,396.0	72,890.0
Financiamiento externo	n.d.	263.0	1,206.0	934.0	1,053.0	2,464.0	1,904.0	1,381.0	7,657.0	15,032.0	6,611.0

El crecimiento de la economía en los 80 (Tasas de crecimiento)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB	5.2	26.4	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-8.0
PIB agropecuario	7.3	-8.1	-19.0	9.5	2.8	5.7	-5.3	-4.8	-8.8	-3.2	0.2
PIB industrial	0.1	-28.7	14.7	3.0	0.1	5.6	0.4	-4.7	2.1	-1.6	-26.4
PIB Gobierno general	-18.4	10.5	10.9	5.1	4.4	14.9	6.2	1.3	2.0	-0.5	0.0
PIB per cápita	n.d.	-28.5	1.4	2.1	-4.0	1.2	-4.8	-7.4	-4.2	-4.0	-11.0
Consumo privado	-6.8	-27.1	17.8	-14.1	-12.9	-5.6	-5.1	-8.1	-8.2	-3.2	-14.9
Consumo Gobierno general	20.9	7.1	34.8	13.4	16.9	37.1	17.3	7.0	4.0	5.0	-1.0
Inversión fija (1)	-44.5	-65.0	69.0	138.9	-19.3	4.7	2.2	1.1	-6.1	1.0	-1.2
Exp. y servicios	9.0	14.4	-40.6	14.9	-8.0	7.1	-20.8	-11.7	-17.6	-1.0	-15.9
Imp. de bienes y servicios	-24.5	-18.8	81.6	-4.4	-27.1	16.8	-1.5	0.6	-14.3	3.5	4.6
Invers. tot. como % del PIB	n.d.	6.0%	14.6%	22.2%	18.0%	18.0%	18.7%	19.8%	18.7%	19.1%	20.5%
Financiamiento de inversión											
Ahorro privado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ahorro sector público (2)	n.d.	n.d.	3.9%	n.d.	n.d.	n.d.	-8.4%	-15.8%	-9.4%	-6.9%	17.0%
Ahorro sect. ext. (3)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	405.8	407.9	420.7	759.3	693.1	719.3	714.8

(1) No se encontró información desglosada en privada y pública

(2) Proporción del ahorro corriente del Gobierno Central / PIB

(3) Saldo corriente con signo cambiado (millones)

Fuente: Banco Central de Nicaragua, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /1989

Visión a largo plazo de la economía

	50-60	60-70	70-80	80-87
Crecimiento				
PIB	5.6%	7.3%	0.9%	-3.0%
PIB Agropecuario	n.d.	7.80%	2.70%	-290.0%
PIB Industrial	n.d.	10.4%	2.1%	2.4%
PIB Gobierno general	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PIB Per cápita	n.d.	3.6%	-1.4%	-0.3%
Estabilidad				
Indice de precios al por menor	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Indice de precios al por mayor	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tasa crecimiento crédito ISBN	n.d.	n.d.	48.5%	225.0%
Crédito al sector público	n.d.	n.d.	35.7%	45.6%
Crédito al sector privado	n.d.	n.d.	50.4%	26.6%
Crédito al APP	n.d.	n.d.	13.9%	27.8%
Déficit cuenta pagos (\$millones)	n.d.	38	-387	-715
Deuda púb. externa(\$ millones)	n.d.	175	1,567.0	7,220.0
	1960	1970	1980	1985
Tasa de analfabetismo (1)	50.4	42.5	n.d.	13.0

(1) Cobertura geográfica: Área metropolitana de Managua.

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/1989.

Condiciones sociales

	50-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90
Tasa de mortalidad infantil (1)	167.4	148.3	130.9	114.8	100	92.9	76.4	61.7
Esperanza de vida al nacer (2)	42.3	54.4	48.5	51.6	54.7	56.3	59.8	62.3

(1) Tasa anual media por cada mil nacidos

(2) Número de años que vivirá en promedio cada recién nacido de una cohorte hipotética sometida durante su vida a una determinada ley de mortalidad

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/1989.

Daniel Meza Palma

Ajuste estructural en Honduras

Introducción

La década de los años 70 transcurrió para Honduras entre una combinación de fenómenos positivos y negativos que insinuaban, al final, un balance favorable para el país. Particularmente en el segundo quinquenio (1976-1979), la economía experimentó un crecimiento sostenido (8.5% anual real) debido a los altos precios del café, la expansión de los volúmenes exportables, el dinamismo de las economías industrializadas, la alta disponibilidad de los recursos externos y el considerable incremento en la inversión pública y privada.

Con el objeto de absorber el exceso de liquidez producido internacionalmente, se crearon nuevas instituciones descentralizadas de desarrollo; se estimuló el establecimiento o ampliación de empresas con decidida participación estatal; y se ejecutaron numerosos proyectos de infraestructura, algunos de los cuales resultaron ser un verdadero fiasco.

En el ámbito político interno, Honduras estuvo gobernada por sucesivos gobiernos militares que oscilaban sus posiciones desde el populismo reformista hasta la más férrea defensa del statu quo. En el ámbito político externo la situación a finales de la década había dado un

vuelco total con la llegada del Frente Sandinista de Liberación Nacional al poder en Nicaragua y el inicio de la insurgencia armada por parte de la guerrilla izquierdista en la República de El Salvador.

La relativa estabilidad económica que había disfrutado Honduras en la década de los años 70 empezaba a resquebrajarse. Los fenómenos que ocurrieron y las políticas que se adoptaron para enfrentar la crisis de la década de los 80 y sus resultados, es el objeto del presente trabajo.

En primer lugar, se describe la situación económica del país a inicios de la década por sectores y teniendo en cuenta las principales distorsiones. En segundo lugar, se analizan las políticas macroeconómicas y de producción puestas en práctica al comienzo de la década. En tercer lugar se comentan las medidas de estabilización, ajuste y reactivación adoptadas de 1982-1989. En cuarto lugar, se enumeran los programas de cooperación externa y la forma en que evolucionó la deuda externa y su negociación. Finalmente, una evaluación global de la situación económica del país al concluir la década es presentada y se plantean sus perspectivas para los próximos años.

Situación de la economía hondureña a inicios de la década 1980-1990.

A inicios de la década de los 80, Honduras se encontraba en una situación de franca recesión. La economía empezó a perder dinamismo a inicios de la década y en 1982 y 1983 presentó tasas negativas de crecimiento. Durante ese período se registraron serios desequilibrios en el sector externo y las finanzas públicas. Se redujeron los salarios reales y aumentó el desempleo.

A todo lo anterior contribuyó al debilitamiento de la economía mundial, particularmente de los Estados Unidos de Norteamérica, principal socio económico de Honduras y la crisis político-social de la región Centroamericana que produjo una fuente de exiliados, refugiados y desplazados, como consecuencia de la situación política imperante en Nicaragua y El Salvador. De esta forma, la declinación de la demanda externa, el impacto del aumento de los precios del petróleo y las tasas de interés, la fuga de capitales, la disminución del crédito internacional y la pérdida de confianza de los inversionistas privados, afectó el desenvolvimiento de la economía.

Sector público

En los años 1980 y 1981 el Gobierno de Honduras ejecutó una política fiscal expansionista para contrarrestar el decaimiento de la actividad

económica. El incremento desmesurado del gasto público dió paso a crecientes déficit fiscales con financiamiento fundamentalmente del Banco Central, lo que redujo la capacidad del sistema bancario para atender la demanda crediticia del sector privado.

Debido a la reducción en la actividad económica y el comercio exterior, los ingresos corrientes permanecieron prácticamente estancados de 1980 a 1983 lo que significó una caída en términos reales de la presión tributaria.

Continuaron incidiendo adversamente, además, el bajo rendimiento de los impuestos, la inelasticidad del sistema tributario, el alto nivel de exenciones fiscales, la creciente evasión y el débil régimen de control y administración tributaria. El gasto público alcanzó a ser en 1980 un 20.0% del PIB. Esto se debió principalmente a un crecimiento del gasto corriente como consecuencia de aumentos salariales otorgados a los empleados públicos y a las excesivas compras de bienes y servicios. El gasto corriente como proporción del PIB se incrementó de 1980 a 1983, como resultado del crecimiento en los gastos por pagos de intereses de la deuda y transferencias

El déficit del Gobierno Central se incrementó de 1980 a 1983. En 1980 el déficit se financió de la siguiente manera: 64% crédito externo, 27% crédito interno neto, y 9% con otras fuentes. La disminución del crédito externo neto en el financiamiento del déficit fue dando paso a una mayor participación del crédito interno neto que en 1983 se situó en 48%.

Por su parte la deuda pública que alcanzó en 1980 la suma de L. 2.812.2 (sin incluir obligaciones con FMI) se distribuiría en 21.3% deuda interna y 78.7% deuda externa, mientras tanto, para 1983 el saldo total de la deuda pública arribaba a L.4.770.1 millones que se distribuían en 24.6% de deuda interna (incluyendo solamente deuda del Gobierno Central) y 75.4% de deuda externa. En tanto que el saldo de la deuda pública en relación al PIB era de 55.3% en 1980, para 1983 alcanzaba 79.0%.

Sector externo

El pobre comportamiento de las exportaciones de 1980 a 1983 es atribuible al efecto combinado de una baja en el volumen y los precios de los principales productos de exportación. De los tres principales productos de exportación, el banano y la carne refrigerada disminuyeron en volumen (básicamente por causas coyunturales) y sólo el café aumento el volumen exportado. Sin embargo, esto último fue neutralizado por la

dramática disminución de los precios internacionales. Las importaciones totales observaron una tendencia similar a las exportaciones totales en el período 1980-1983. Lo anterior se debió al atraso en la ejecución de proyectos de inversión del sector público, a la disminución en el ritmo de la actividad económica y al control de importaciones establecido por el Gobierno, dada la difícil posición de las reservas internacionales.

Aún así, el período 1980-1983, la balanza de pagos mostró un acentuado deterioro. Aún cuando el déficit en la cuenta corriente respecto al PIB en 1980 fue de 13.3% y pasó a 8.7% en 1983, las entradas netas de capital durante el período fueron insuficientes por lo que la brecha creciente en la balanza de pagos hubo de ser cubierta por reservas internacionales. Entre 1980 y 1983 el país perdió reservas por un monto de US 241.2 millones lo que se tradujo en un aumento en la cotización del dólar en el mercado no oficial que se incrementó paulatinamente de 2.20 a 2.60 lempiras por dólar entre 1980 y 1983. Sin embargo, la baja significación del mercado no oficial respecto al mercado oficial de la divisa evidenciado por el pequeño volumen de sus transacciones, no ejerció una presión suficiente como para amenazar seriamente la paridad del lempira con respecto al dólar americano.

En el período 1980-1983 el saldo de la deuda pública externa pasó de L. 2.214.2 millones a L.3.598.1. El servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones pasó de 12% en 1980 a 15.8% en 1983. Entre las causas que explican este incremento se tienen: el vencimiento del período de gracia de algunos préstamos; el pago del Gobierno de avales a obligaciones contratadas por empresas privadas y la práctica de los organismos internacionales de aplicar tasas de interés reajustables. Todo ello a pesar que, debido al inicio del proceso de renegociación de la deuda externa, se postergó el pago una parte de la deuda avalada por el Estado.

De 1980 a 1983 el ahorro interno se fortaleció al implantarse tasas de interés flexibles que se modificaban de acuerdo a las condiciones del mercado interno e internacional. De esta manera se autorizó a los bancos que cobraran un diferencial de hasta 3.5% sobre la tasa LIBOR, en préstamos otorgados con recursos externos y simultáneamente se dejó libre la tasa de interés sobre depósitos de ahorro y a plazo, tanto en moneda nacional como extranjera.

En cuanto a créditos nuevos, mientras en 1980 se destinaba a los sectores agropecuarios e industrial el 40.3%, su peso relativo en 1983 era de 48.2%. A este fenómeno contribuyó la reducción de las tasas de interés particularmente entre 1981 y 1983 que favoreció la producción de alimentos de consumo básico y las exportaciones.

Sectores productivos

Sector agropecuario

El PIB Agrícola aumentó de 1980 a 1983 a una tasa promedio de 0.6% real, muy inferior a la tasa de crecimiento alcanzada en los últimos años de la década de los 70. Esto se debió a la reducción en la actividad de rubros como café y caña de azúcar ya las tasas de crecimiento negativo de productos como banano, algodón, tabaco y ganadería.

Sector industrial

El PIB industrial creció de 1980 a 1983 a una tasa negativa de 0.2% real promedio muy por debajo del crecimiento observado en el cuatrienio inmediato anterior. Esto se debió a la caída en la demanda externa particularmente Centroamérica, problemas de financiamiento externo, la escasez de divisas y la contracción del mercado interno.

Otros sectores

Los demás sectores como explotación de minas y electricidad crecieron a tasas muy bajas y el resto de los sectores mostraron tasas negativas de crecimiento.

Precios

En 1980 la inflación medida por el índice de precios al consumidor alcanzó un 18.1%. En esto influyó el alza en los precios del petróleo y la aguda escasez de granos básicos. En 1983 la inflación se redujo a 8.3%. Este comportamiento favorable se debió a la disminución de la inflación mundial, la estabilización de los precios del petróleo, la buena cosecha agrícola y el sostenimiento del tipo de cambio del lempira frente al dólar.

Principales distorsiones

Aunado al lento crecimiento observado en el período 1980-1983 se registraron fuertes desequilibrios en el sector externo y las finanzas públicas; se incrementó el desempleo y se redujeron los salarios reales. Como se verá más adelante la tarea primordial del Gobierno a partir de 1982 se concretó al diseño de las políticas y a la ejecución de las medidas que permitieran inicialmente la estabilización y saneamiento de la economía para, superada esta etapa, posteriormente encaminarse a la tarea del crecimiento y desarrollo económico. Infortunadamente el establecimiento de acciones drásticas de 1990 no pudo evitarse, por el

surgimiento de acciones contradictorias en la secuencia y gama de políticas escogidas durante los años 80 y la falta de voluntad para enfrentar rigideces incrustadas en el aparato económico de Honduras.

Políticas macroeconómicas y de producción relevantes a inicios de la década.

En 1980 y 1981 el Gobierno de Honduras, para enfrentar la crisis económica que sumía al país, tomó numerosas medidas de ajuste en diversos ámbitos de política macroeconómica. Para el caso, en lo concerniente a precios, se liberó la mayoría de los productos sujetos a control, mientras incrementaba el salario mínimo y aumentaba los sueldos a los burócratas en 1980.

En el campo fiscal se adoptaron acciones para reducir algunos gastos del sector público a través de la prohibición de nuevas contrataciones y se establecieron mayores controles sobre compras de bienes y servicios. Los ingresos fiscales se trataron de incrementar estableciendo aumentos en los impuestos sobre las ventas de cerveza, licores y cigarrillos; así como impuestos adicionales a la importación de bienes intermedios y bienes de consumo respectivamente.

En cuanto a la política monetaria se aumentó el encaje legal; se redujo la oferta monetaria; se establecieron tasas de interés flexibles para fomentar el ahorro; se redujeron las tasas de interés para la producción agropecuaria; y se canalizaron mayores recursos crediticios destinados al abastecimiento de consumo básico y exportaciones estableciéndose un tope máximo de crédito para comercio. Un aspecto fundamental de la política monetaria fue mantener inalterable el tipo de cambio.

En términos de comercio exterior para desalentar las importaciones y racionalizar el uso de las divisas, se establecieron 5 esencialidades a la importación de acuerdo al siguiente orden de prioridad: 1. Consumo básico, salud y educación; 2. Combustibles y lubricantes; 3. Materias primas y otros insumos agropecuarios e industriales; 4. Maquinaria, equipo y repuestos; 5. Otros bienes y servicios. Además se requirió un depósito previo de 100% para la apertura de cartas de crédito de importación. Por el contrario, para fomentar las exportaciones, se agilizó el trámite de draw-back y se eliminó el requisito de garantía bancaria para exportaciones.

La estrategia de sustitución de importaciones iniciada durante la permanencia de Honduras en el Mercado Común Centroamericano y continuada en la década de los 70 a través de convenios bilaterales con

el resto de los países del área, contribuyó a que a inicios de la década de los 80 las medidas dirigidas a disminuir las importaciones no tuvieron los efectos esperados dado el alto nivel de dependencia de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital necesarios para mantener activo el procesamiento industrial en el país lo que se constituyó en una rigidez prácticamente insalvable. Tampoco contribuyó la sustitución de importaciones a reducir el déficit fiscal por el alto nivel de exenciones arancelarias y de todo tipo que caracterizan dicho esquema. Finalmente, espero muy poco alivio para el problema de la agudización del desempleo de parte de un programa de sustitución de importaciones que suele ser intensivo en el uso del capital, debido a que reduce el costo de maquinaria y equipo en relación al costo de mano de obra.

Programas de estabilización y ajuste 1982-1989

La Estrategia de Desarrollo planteada por el Gobierno para el período 1982-1986 se concentraba en tres grandes reas: Estabilidad económica-financiera; crecimiento; y distribución del ingreso y calidad de vida.

En línea con la Estrategia de Desarrollo y los programas de estabilización y ajuste adoptados por el Gobierno de la República, en 1982 se inició un programa de ajuste y recuperación de la actividad económica en condiciones de estabilidad cambiaria, de conformidad a lo convenido con el Fondo Monetario Internacional.

Las medidas de política adoptadas por el Gobierno de Honduras con fines de estabilización y ajuste se encasillan a continuación por su efecto inmediato o su destino, aún cuando su naturaleza y efecto final puede observarse en varios ámbitos a la vez. Es así como las medidas fiscales repercuten simultáneamente en la balanza de pagos, el comercio exterior, los sectores productivos y otras reas del aparato económico.

Medidas fiscales

En el período 1982-1989, particularmente en el primer cuatrienio y más precisamente en los años 1982 y 1984, las medidas fiscales estuvieron dirigidas fundamentalmente a incrementar los ingresos fiscales aumentando los impuestos existentes, ampliando su base o simplemente creando nuevos impuestos y otras fuentes de ingreso no tributario. Además se trató de controlar y reducir los gastos. Sin embargo los esfuerzos en ambos sentidos no tuvieron éxito debido por un lado al bajo ritmo de crecimiento de la actividad económica y por otro a los enormes gastos de una excesiva burocracia combinados con el pago de la deuda y los gastos de defensa.

En 1988 se cancelaron ciertas exoneraciones fiscales, sobresaliendo el caso de incentivos arancelarios a la agricultura, la industria y el sector pesca, los que fueron compensados con la aplicación de un nuevo arancel aduanero que estableció tasas arancelarias a los insumos y equipo utilizados por esos sectores que oscilaban del 1 al 5%.

Medidas monetarias

Puede afirmarse categóricamente, que la principal política adoptada por el Gobierno de Honduras en el campo monetario en el período 1982-1989 estuvo vinculada a mantener inalterable el tipo de cambio del lempira con respecto al dólar americano. Las autoridades monetarias justificaban tal decisión basándose esencialmente en los siguientes hechos: la baja tasa de inflación en Honduras respecto a la inflación mundial, el bajo nivel de sobrevaluación manifestada por la moneda hondureña respecto al dólar de los Estados Unidos de América, el carácter inelástico de la demanda de los principales productos de exportación de Honduras y el efecto negativo de una devaluación monetaria que se anticipaba en la economía hondureña, dependiente de insumos, maquinaria y combustibles importados totalmente.

Como parte del manejo de la masa monetaria, se modificó el encaje legal en varias oportunidades. La tasa de interés máxima activa se mantuvo en 19% de 1982 a 1985, reduciéndose a 17% en el período 1986-1989.

Un elemento importante en la política monetaria a finales de 1987 fue la Certificación de Transferencias de Divisas (CETR.A) creado para estimular inicialmente las exportaciones no tradicionales (15% del valor exportado) y que en 1989 se estableció en un 50% para exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales. Este instrumento permitía a los beneficiarios por un tiempo determinado y para fines específicos, negociar un porcentaje de las divisas provenientes de sus exportaciones por un precio mayor al tipo de cambio oficial, que era fijado semanalmente por el promedio de los certificados negociados por los bancos del sistema en la semana inmediata anterior. Al 31 de diciembre de 1989 se había acumulado L.233.3 millones utilizados en CETRAS y su precio, constantemente en ascenso, varió de L.2.98 en enero de 1989 a L.3.34 en diciembre de 1989.

Medidas de balanza de pagos

A fin de desalentar las importaciones en 1982 y 1983 se redujo el plazo de financiamiento a las mismas así como, se estableció el 100% de depósito previo para la apertura de Cartas de crédito de Importación.

Paulatinamente, de la lista de esencialidades para la asignación de divisas creada en 1982, se fue flexibilizando la autorización de importaciones con autofinanciamiento. De igual manera, la obligación de los bancos de vender el 100% de las divisas al Banco Central se fue liberalizando hasta que a fines de 1989 tal obligación consistía en trasladar el 50% de las divisas, solamente.

Medidas de comercio exterior

Buena parte de las medidas adoptadas en este ámbito afectaron positiva o negativamente la balanza de pagos ya que aún cuando la gran mayoría incentivaron las exportaciones, algunas estimularon las importaciones.

En 1989 la pronunciada escasez de divisas condujo a que las cinco esencialidades para la asignación de divisas se redujeran a 3, las que serían atendidas de la siguiente manera: Prioridad 1, con divisas oficiales; prioridad 2, con CENTRAS; y prioridad 3, con autofinanciamiento. El malestar con la puesta en práctica de las esencialidades tuvo relación con el alto costo de mantener recursos ociosos esperando la autorización de divisas, así como suspicacias sobre la transparencia del proceso de asignación de las mismas.

Exoneraciones y reducciones de impuestos de importación y exportación sí como del impuesto sobre la renta fueron adoptadas para estimular el incremento de las exportaciones sin obtener los resultados esperados dado el bajo índice de crecimiento observado en las mismas. Definitivamente la multiplicidad de leyes emitidas y el diseño de numerosos mecanismos destinados a facilitar las exportaciones no resultaron ser lo suficientemente atractivos para los inversionistas y productores, por la prevalencia del sesgo antiexportador del esquema de sustitución de exportaciones y por la sobrevaluación del lempira. Sin embargo, la política de fomento y promoción de las exportaciones así como el aprovechamiento de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, contribuyeron en alguna medida a un mejor comportamiento de la venta de bienes en el exterior, por la prevalencia del esquema de sustitución de exportaciones y por la sobrevaluación del lempira.

Medidas vinculadas al sector público

Desde 1982 se trató de limitar el crédito del Banco Central y del sector bancario al sector público. En 1984, se emitieron regulaciones drásticas encaminadas a reducir sustancialmente el gasto del sector público. Dichas medidas tenían que ver con limitaciones a la adquisición

de material y equipo; el congelamiento de plazas; limitación del pago de horas extraordinarias; reducción de viajes al exterior y consumo de combustible.

Estas medidas se ampliaron y tornaron más drásticas mediante la emisión de acuerdos presidenciales en 1987 y 1988.

Continuando la ruta de reducir el gasto público, en 1985 se emitió la Ley de Privatización de Empresas con el objeto de traspasar al sector privado las participaciones accionarias y activos pertenecientes a cuatro instituciones descentralizadas de desarrollo. Se adoptaron medidas administrativas para aumentar los ingresos. Sin embargo, el nivel de evasión continuó siendo elevado. Otras medidas administrativas para ordenar el sector público fueron: la suspensión de préstamos a empresas nuevas por parte de la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), el Instituto Hondureño del Café (IHCAFE) y la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA); suspensión del otorgamiento de avales por parte de Instituciones descentralizadas exceptuando a IHCAFE y el Instituto Nacional Agrario; suspensión de nuevos endeudamientos por parte de las empresas descentralizadas.

Medidas vinculadas al sector financiero

El crédito bancario al sector privado estuvo limitado desde 1982, cuando se estableció un techo de L.334 millones, el que fue incrementándose paulatinamente hasta alcanzar L.960 millones en 1989. En cuanto al financiamiento a sectores específicos se establecieron límites al inicio del período, al financiamiento del comercio y consumo mientras se incrementaba el financiamiento de los sectores Agropecuarios, Industrial y Construcción.

Las tasas de interés máxima activa se redujo de 19% en 1982 a 17% en 1986. Las tasas de interés pasivas se dejaron libres. Las tasas de redescuento observaron una tendencia a disminuir durante el periodo. Para el caso de granos básicos en 1982 tal tasa era de 8% y en 1989 había disminuido a 6%. La tasa de redescuento para producción y comercialización general se redujo de 13% en 1982 a 9% en 1989. Similar comportamiento observó la tasa de redescuento para comercialización agrícola y exportación.

Durante el período, se crearon con el apoyo de AID, varias instituciones financieras de desarrollo privadas dirigidas principalmente a apoyar a la Agricultura y la Industria.

Medidas vinculadas a los sectores productivos

A fin de estimular la producción, el Gobierno utilizó el expediente de las exoneraciones y el pago de impuestos, incluyendo los de ventas, importación y sobre la renta. Además, estableció subsidios directos en el caso de ganaderos y productores de algodón.

En 1987 y 1988 ante la ausencia de un marco legal general se autorizaron por decreto ejecutivo operaciones de conversión de deuda para reactivar la producción de 2 empresas agroindustriales y 1 dedicada a la explotación minera.

La conversión de deuda externa en interna, se ligó al proceso de privatización y para 1989 se habían trasladado al sector privado 11 empresas a través de la conversión de deuda por un monto de L.49.8 millones.

Para fomentar la industria manufacturera y de servicios orientada exclusivamente a la exportación y usuaria intensiva de mano de obra local, se emitió la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento y Zonas Libres exonerándolas totalmente del pago de impuestos de importación, exportación e impuesto sobre la renta.

Movimientos de capital

Las exportaciones constituyen elemento primordial en el desenvolvimiento de la economía hondureña. A pesar de todos los estímulos establecidos por el Gobierno de la República, su crecimiento en el período 1982-1989 (4.3% anual promedio) fue similar al de las importaciones arrojando una balanza comercial persistentemente negativa. A la balanza comercial negativa se sumó el impacto negativo de los Pagos atribuibles a Factores (netos). Sin embargo, el influjo de Transferencias Corrientes (netas) fundamentalmente de la AID, contribuyó a amortiguar la conformación del saldo negativo en cuenta corriente.

Para contener el drenaje del saldo negativo en la cuenta corriente, se incrementaron entre 1982 y 1984 las entradas de capital (netos) particularmente las de largo plazo y esencialmente destinadas al sector público. Sin embargo, a partir de 1985 las entradas de capital netas observaron una tendencia a la reducción. Este fenómeno fue compensado en 1987-1988 por entradas de capital netas de corto plazo y por los atrasos en el pago de la deuda.

Problemas y resultados

Puede afirmarse que el esfuerzo de estabilización, contrayendo la demanda a través de medidas tributarias tuvo relativo éxito en el lapso de 1982 a 1985. También un mejor comportamiento de la economía internacional repercutió favorablemente en el desempeño de la economía hondureña durante ese período.

A fines de 1985, el Gobierno de la República adoptó la política de no crear nuevas cargas tributarias y adversamente estableció una serie de medidas de tipo fiscal, cambiario, subsidios y comerciales (trueque) con el objeto de estimular la producción y las exportaciones.

El déficit fiscal continuó acentuándose, ya que, aun cuando los ingresos fiscales manifestaron incrementos notables, la rigidez en algunos rubros de gasto como ser defensa y pago de deuda así como incrementos salariales y otros beneficios a empleados públicos, provocaron que las erogaciones fueran aún más crecientes. Para financiar el déficit, el Gobierno recurrió al financiamiento del sistema bancario y a pesar que en el Programa Monetario del Banco Central se establecieron límites al endeudamiento del sector público, éste terminaba rebasándolos.

En el incremento del gasto público fue determinante la acción ejercida por grupos de presión organizados en sindicatos, colegios profesionales y asociaciones como ser gremios de médicos, maestros y empleados públicos. Por su parte el sector empresarial privado gestionó con éxito, el otorgamiento de exoneraciones fiscales, estímulos cambiarios e incluso subsidios otorgados fundamentalmente en el período 1986-1989.

La balanza de pagos observó una tendencia al deterioro que se profundizó en los últimos años del período 1982-1989. Las medidas destinadas a racionalizar la importación de bienes y servicios esenciales para la economía no tuvieron el éxito esperado, cuando el exceso de gasto del sector público, alimentado por un exceso de financiamiento bancario, presionaron sobre el tipo de cambio dando paso a la importación de bienes suntuarios y a la especulación que contribuyó a un incremento acelerado de la inflación.

En síntesis, el relativo éxito logrado en el período 1982-1985 para estabilizar la economía, se vio frustrado por las medidas desequilibrantes adoptadas en el período 1986-1989 que ampliaron la brecha fiscal, el déficit en la balanza de pagos y aceleraron la inflación. Con respecto al comercio de Honduras con Centroamérica, las medidas impositivas y el establecimiento de restricciones a la importación hicieron reducir pau-

latinamente las corrientes comerciales que están constituidas fundamentalmente por productos e insumos de naturaleza industrial.

Programas de cooperación externa, evolución y negociación de la deuda externa

Programas de cooperación externa

Los efectos de los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos fueron atenuados mediante programas de cooperación externa provenientes de fuentes multilaterales y bilaterales, esencialmente.

Durante el período 1982-1989 se contrataron alrededor de US 2.500.0 millones con el exterior; el 65% en condición de préstamos y el 35% en carácter de donación. En cuanto al origen de los recursos del préstamo se negoció un 50% con organismos multilaterales; 33% de fuentes bilaterales y 17% de otros fuentes.

Los principales sectores hacia los cuales estuvieron dirigidos los recursos financieros externos fueron: Agropecuario, Comunicaciones, Energía, Infraestructura, Pequeña Industria, Vivienda, Salud y Educación.

Los programas de cooperación externa más relevantes estuvieron vinculados al FMI, el BIRF y la AID. En noviembre de 1982, el Gobierno de Honduras obtuvo un préstamo contingente con el FMI por DEG 76.5 millones. Además, recibió DG. 23.1 millones que le fueron otorgados bajo el acuerdo de Facilidad Compensatoria por la caída en los ingresos de exportación que el país sufrió en los 12 meses comprendidos de junio 1981-junio 1982.

El programa de cooperación externa más importante para Honduras lo constituyó el Programa de Recuperación y Estabilización financiado por el Gobierno de Estados Unidos. El Programa de Recuperación Económica de 1982 tuvo como propósito fundamental apoyar la balanza de pagos; además de promover la recuperación económica a través de la ejecución de proyectos de alta prioridad tanto en el sector público como privado.

Posteriormente en junio de 1987 se suscribió el Programa de Recuperación y Estabilización Económica II. A través de este programa Honduras ha obtenido apoyo económico en moneda extranjera por U514.8 millones de los cuales US 462.8 se obtuvieron en calidad de donación y US52.0 millones en concepto de préstamo.

Por otro lado en 1988 el Gobierno de Honduras suscribió con el BIRF un Convenio de Ajuste Estructural (SAL-I) por medio del cual se estableció un programa de medidas destinadas a corregir los desequilibrios fiscal y de balanza de pagos, lo anterior particularmente a través de la flexibilización de los mecanismos existentes de control cambiario y el otorgamiento de mayores incentivos a la promoción de exportaciones. El mencionado Convenio permitió a Honduras, cancelar BIRF los atrasos del servicio de la deuda y simultáneamente recibir de éste, un préstamo por US 50 millones para ser desembolsados en dos tramos de US 25.0 millones. El Gobierno de Honduras sólo recibió los primeros US 25 millones ya que el segundo desembolso y las negociaciones con el BIRF fueron suspendidas hasta tanto el país obtuvieron un acuerdo con el FMI y cumpliera con el requisito de estar al día con el pago de la deuda del Banco Mundial.

En 1989 en la reunión de Ministros de Integración y Presidentes de los Bancos centrales de Centroamérica se conoció el alcance del apoyo financiero para la región Centroamericana por parte de la CEE que comprende un Acuerdo Marco para el relanzamiento del Comercio Intracentroamericano que incluye el establecimiento de un fondo por 120 millones de ECUS para apoyo al sector productivo que se dedique a exportar a la región. El mecanismo tiende a incrementar el comercio centroamericano, manteniendo niveles de déficit comercial favorables y básicamente, financiar la importación de materias primas que se requieren para exportar a Centroamérica.

Evolución de negociación de la deuda externa

La deuda externa de Honduras (sin incluir obligaciones con el FMI y de corto plazo) pasó de US 1.536.0 millones en 1982 a US 2.643.0 millones en 1989. Los organismos multilaterales representaban en 1982 el 50% del saldo de la deuda; los acreedoras bilaterales eran responsables por el 21%; la banca comercial tenía en 1982 un nivel de importancia del 22%, y los proveedores y otros, mantenían un peso relativo de 7%.

El servicio de la deuda que alcanzó una relación de 21.6% con respecto a la exportaciones de 1982, se redujo a un mínimo de 15.8% en 1983 y se colocó en 26.7% en 1989.

El servicio de la deuda con respecto a los ingresos del sector público fue de 34.4% en 1982, su nivel más alto; se redujo a 15.3% en 1985 y llegó a situarse en 23.3% en 1989.

A partir de 1982, el país empezó a tener problemas en el cumplimiento de sus obligaciones debido *en* parte al movimiento desfavorable de los precios de los principales productos de exportación en el mercado internacional y al comportamiento a veces alcista de las tasas de interés, lo que disminuyó la disponibilidad de divisas para honrar sus compromisos.

La insolvencia observada por instituciones descentralizadas y privadas con la banca comercial extranjera, por obligaciones contratadas con el aval del Estado de Honduras, obligó al Gobierno de la República a iniciar el proceso de negociación de dicha deuda exigiendo los acreedores, que antes de llegar a cualquier arreglo se hiciera efectivo el pago de los intereses vencidos a la fecha de suscripción de cualquier acuerdo.

El proceso de renegociación de la deuda solventó las dificultades en amortiguar la deuda hasta 1985 cuando los atrasos empezaron a resurgir. En 1989 la mora alcanzó US 228.0 millones de los cuales 37% correspondieron al Gobierno Central y 63% a instituciones descentralizadas.

Los principales acreedores con un saldo mayor de atraso en 1989 fueron en orden de importancia: BIRF, BCIE, Banca Privada Francesa y BID.

Ese año, a consecuencia de su morosidad, Honduras fue declarada inelegible para nuevos préstamos por el BIRF en abril y por el FMI en noviembre. A pesar de lo anterior, en 1989 el Gobierno renegó con el BCIE saldos vencidos por US2.25 y concretó algunos arreglos de desembolsos contra mora con instituciones como: KFW (Alemania), FIDA, CDC (Inglaterra) y ASTALDI (Italia).

Por otro lado de 1987 a 1989 el Gobierno realizó operaciones de conversión de deuda externa en interna por un monto de 42.3 millones.

Evaluación global y perspectivas

Situación de los sectores de la economía hondureña en 1989

El desenvolvimiento de la economía hondureña en 1989 se caracterizó por la vigencia de factores limitantes a su crecimiento como: la disminución persistente en las entradas de capital externo, el deterioro de los términos de intercambio, la acumulación de atrasos en los pagos al exterior, alto déficit fiscal y una tendencia inflacionaria creciente.

Sin embargo, las estimaciones macroeconómicas para 1989 muestran un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) de 2.1% en términos reales, explicado por el dinamismo moderado de la agricultura, el repunte de las exportaciones fundamentado en los estímulos cambiarios y fiscales y una mejor actuación.

Sector agropecuario

La tasa de crecimiento del sector agropecuario en 1989 fue de 1.4%, debido a cambios climatológicos que afectaron la producción bananera, de granos básicos y de pastos naturales y mejorados, así como por problemas laborales que se presentaron en las plantaciones bananeras. Sin embargo, este crecimiento fue superior al del período 1980-1983 que alcanzó 0.6% anual promedio.

El comportamiento del sector estuvo influenciado por incrementos en los volúmenes de producción de banano, café, madera, carne, tabaco, camarones cultivados y granos básicos. El apoyo financiero que el sistema bancario continuó otorgando al sector fue decisivo para lograr los resultados obtenidos.

Sector industrial

La tasa de crecimiento del sector industrial en 1989 fue de 2.9%, al brindarse condiciones de amplio apoyo financiero bancario para aumentar el dinamismo de las siguientes ramas industriales: fabricación de aceites, bebidas, tabaco, cemento, productos metálicos y otros productos minerales no metálicos. El comportamiento anterior contrasta con el observado en el período 1980-1983 cuando el sector industrial observó una tasa real de crecimiento negativo de 0.2% promedio.

Otros sectores

Todos los demás sectores observaron en 1989 tasas de crecimiento positivas a excepción de servicios que manifestó un decrecimiento leve de 0.01%.

Evaluación global

En la década de los años 80, el Gobierno de Honduras intentó estabilizar, ajustar y reactivar la economía hondureña haciendo acopio de la mayoría de las políticas de ajuste estructural con excepción del tipo de cambio, que oficialmente se mantuvo inalterable durante toda la década aún cuando a finales de 1989 existían tres mercados de divisas, con precios igualmente diferentes respecto al US dólar: el oficial a L.2.00;

el CETRA a L. 3.34 y el mercado extra-oficial a L.4.35. Adicionalmente, la política de no devaluación estuvo acompañada con la permanencia de altas tarifas promedio a la importación, así como la existencia de barreras no arancelarias que impidieron la liberalización del comercio y el fomento de la competitividad.

El problema del éxito de las políticas de ajuste adoptadas radicó, por un lado en el bajo nivel de intensidad con que se aplicaron algunas de ellas y por otra parte, las circunstancias políticas de índole internacional que enfrentó el país por el conflicto centroamericano, perfilaban cierta rigidez en la ejecución de medidas dirigidas a reducir o modificar el gasto nacional, particularmente, el consumo nacional, ya que la inversión, luego de constituir 23% del gasto en 1980 se redujo al 14% en 1989.

La expansión crediticia de los bancos impactó sobre la balanza de pagos, particularmente sobre las importaciones; sin embargo, como éstas últimas se encontraban reguladas dependiendo fundamentalmente de las exportaciones y las entradas de capital del exterior, la presión se volcó sobre un aumento en el tipo de cambio extra-oficial y posteriormente sobre un aumento de precios internos, de tal manera que la inflación llegó a 9.8%, la segunda más alta tasa de la década.

El déficit de la balanza de pagos con respecto al PIB pasó de 13.3% en 1980 a 7.0% en 1989. En los últimos años, el déficit se financió con entradas de capital externo, transferencias y atrasos en el pago de la deuda externa.

Es obvio que a fines de la década, Honduras contaba con tres opciones de política fundamentales: incrementar sustancialmente las exportaciones modificando acentuadamente la estructura de la economía; o suspender totalmente el pago de la deuda externa.

El sector agropecuario, base de la economía del país, no logró abastecer la demanda de algunos rubros que crecieron a un ritmo inferior a la tasa de crecimiento de la población de 2.8% y el PIB real creció a 2.0%, lo que implicó que el PIB per cápita manifestara una tasa de crecimiento negativa de 0.6% en el lapso de 1980-1990. El desempleo abierto se mantuvo en 9% al inicio y al final del periodo.

De todo lo anterior puede deducirse que las políticas vinculadas a los campos monetario, fiscal, de precios, comercio, institucional y de deuda externa, no pudieron en la década de los 80 resolver los agudos desequilibrios internos y externos de la economía hondureña, ya que la crisis trató de enfrentarse con elementos que sostuvieron artificialmente

la situación durante unos años, pero luego manifestaron señales de agotamiento. El desmesurado endeudamiento externo e interno; el disfrute de transferencias netas del exterior y el incumplimiento en el servicio de la deuda externa no podían perdurar indefinidamente. En 1990, la economía hondureña, se enfrentaría a otra realidad que la sacudiría del letargo en el que se había sumergido por toda una década.

Perspectivas

La economía hondureña había llegado a fines de 1989 a un punto en donde los elementos fundamentales que le permitieron sostenerse artificialmente durante la década de los 80, (incluyendo transferencias del exterior), habían desaparecido o tendían a desaparecer. Consecuentemente, medidas de ajuste era necesario adoptar para sanear la economía.

Para dificultar aún más la situación, el desenvolvimiento esperado de la economía internacional anticipa para los países industrializados un crecimiento en 1990 de 3% en el producto real comparado con 3 1/2% en 1989; se desea sin optimismo que disminuyan las presiones inflacionarias; y se pronostica una expansión de 5 3/4% en el volumen del comercio mundial versus 7% ocurrido en 1989.

Por la interdependencia del comportamiento de la economía hondureña respecto al desempeño de la economía internacional —particularmente la de los países con los que Honduras mantiene una mayor relación—, las perspectivas anteriormente mencionadas no lucen alentadoras. Lo indicado hace concluir que lo que ocurra en el ámbito interno, determinará en gran medida el comportamiento de la economía hondureña en 1990 y los años siguientes. Por tal razón, se considera de particular importancia analizar el posible impacto de las medidas adoptadas por el Gobierno de Honduras el 12 de marzo de 1990 mediante la emisión de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía que tiende a reducir los principales desequilibrios prevalecientes.

Los principales efectos de la política económica del Gobierno de Honduras para 1990 se detallan a continuación:

Ámbito fiscal

Se espera un incremento de los ingresos fiscales debido fundamentalmente a: La derogación de exoneraciones y franquicias aduaneras incluidas las que beneficiaban al sector público; la modificación del tipo de cambio para fines de valoración aduanera que se incrementó en 100% aún cuando se redujeron los aranceles de importación y se elimi-

narón la mayoría de las sobretasas arancelarias; el incremento en la tasa promedio del impuesto sobre la renta; el incremento de 40% en el impuesto sobre ventas; y el aumento en la tasa por servicios de las vías públicas. Por otro lado, habrá un incremento de los gastos particularmente del sector público por la eliminación de exoneraciones; el aumento de los precios de los bienes y servicios que consume; y el pago de prestaciones laborales por la disminución de la nómina de empleados estatales.

Ámbito cambiario

La modificación del tipo de cambio como parte de la estrategia de reducir el desequilibrio externo, tendrá éxito en la medida en que el mismo se estabilice. Actualmente, el tipo de cambio para valoración aduanera es de L.4.20 por un dólar; la mayor parte de las divisas son negociadas en el sistema bancario privado; y el mercado no oficial de la divisa se maneja con un tipo de cambio que se va alejando paulatinamente del valor oficial. En la medida en que el flujo de entrada de divisas sea menor a las necesidades del país, la incertidumbre respecto al tipo de cambio se mantendrá latente afectando los objetivos de ajuste esperados.

Comercio exterior

Los aranceles de importación observarán un proceso paulatino de desgravación estableciéndose que a partir del 19 de enero de 1992 los aranceles actuales superiores al 30% quedarán reducidos a un 20% y para esa fecha, además, el arancel mínimo de 5%. Además se suprimieron prácticamente todas las sobretasas. Antes de la vigencia del programa de ajuste, las materias primas y bienes de capital no producidos en el país tenían aranceles que oscilaban entre el 1% y el 5%. Por otro lado, se modificaron de 1% a 12% los aranceles para la exportación de bienes tradicionales que se reducirán gradualmente de nuevo hasta el 1% al 31 de diciembre de 1991. Para los productos no tradicionales, se estableció una tasa de 9% que se reducirá hasta 0% al 31 de julio de 1991.

Puede afirmarse que, en promedio, la tarifa de importación ha sido reducida, mientras la de exportación ha sido aumentada. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el factor de valoración aduanera aumentó en 110% y los niveles de protección están ahora más influenciados por el tipo de cambio que por el propio nivel del arancel externo, lo que afecta mientras se ajustan los precios internos, la intención de liberalizar el comercio y provocar una mayor competencia por parte de la producción nacional. La devaluación en el tipo de cambio estimula la producción destinada al exterior y se prevé un incremento de las exportaciones en US dólares. Sin embargo, la incompleta repatriación de

de las divisas y el incremento en los impuestos de exportación, reduce el impacto positivo del aumento de las ventas al exterior. Con respecto a las importaciones, debe esperarse una reducción en las mismas pero no en una magnitud significativa, dada la dependencia absoluta del país en cuanto a la adquisición de combustibles, insumos agropecuarios e industriales, maquinaria y equipo, así como bienes de consumo que no se producen en el país.

Ámbito financiero

Se anticipa una reducción del crédito al sector público por un mejor comportamiento de los ingresos fiscales. Empero, se pronostica un incremento del crédito al sector privado por el aumento en los bienes y servicios que consume, ya que la tasa de inflación se estima que puede alcanzar un 24% en 1990.

Crecimiento económico

Para 1990 se esperaba un crecimiento cero en la economía hondureña. A partir de 1991 podría acontecer alguna recuperación de la actividad económica, fundamentalmente, si las exportaciones aumentan sustancialmente, se incrementa la inversión total y se reactiva el flujo del crédito externo neto.

Anexo estadístico

Visión a largo plazo de la economía

Concepto	60-65 (a)	65-70 (a)	70-75 (a)	75-80 (a)	80-85 (b)
Crecimiento (Tasas de crecimiento)					
PIB	4.5	3.5	1.9	6.0	0.9
PIB agropecuario	6.4	2.5	-1.0	5.6	1.1
PIB industrial	5.3	6.4	2.3	7.6	0.9
PIB gobierno central	0.5	2.5	2.0	11.4	2.4
PIB Resto	3.5	3.5	3.3	5.5	0.7
PIB per cápita	4.5	3.5	-0.3	3.7	-1.0
Consumo privado	4.1	3.2	2.8	6.7	0.4
Consumo gobierno Central	3.0	4.8	3.7	7.8	1.5
Inversión privada	8.1	5.2	5.0	6.0	-7.7
Inversión pública	2.2	23.2	4.1	9.6	3.7
Exportaciones de bienes y servicios	9.4	5.2	0.0	3.7	0.5

Continuación tabla anterior

Concepto	60-65 (a)	65-70 (a)	70-75 (a)	75-80 (a)	80-85 (b)
Estabilidad (Tasas de crecimiento)					
Índice de precios al por menor	1.5	1.9	7.6	5.1	5.7
Índice de precios al por mayor	n.d	n.d	n.d	n.d	4.8
Saldo nominal de crédito del SBN	10.5	17.3	10.8	14.9	19
Saldo nominal de crédito del SBN al sector privado	10.8	17.1	12.3	13.1	19.3
Saldo nominal de crédito del SBN al sector público	2.7	19.0	1.3	26.2	8.8
Medio circulante	8.2	8.0	8.0	14.7	5.7
Déficit cta. corriente balanza pagos	-7.8	48.3	14.1	11.4	-0.6
Deuda pública externa	15.4	17.7	16.9	19.4	12.1
Condiciones sociales					
Tasa de analfabetismo (x 100)	—	—	40.4 (c)	—	32.0 (d)
Tasa de mortalidad infantil (x 1000)	—	—	117 (e)	90 (f)	85 (g)
Esperanza de vida al nacer (en años)	47.1 (h)	—	53.2 (i)	—	61.7 (j)

(a) 1966 = 100

(b) 1978 = 100

(c) 1974

(d) 1985

(e) 1971-1972

(f) 1976 -1978

(g) 1978 -1980

(h) 1960 - 1962

(i) 1971 - 1973

(j) 1981-1983

Condiciones sociales

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Consumo privado per cápita (a)	799	785	843	814	839	817	818	833	823	824	840	829
Tasa de desempleo (b)	—	—	—	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7	12.1	11.4	11.5	9.0
Tasa de subdesempleo	—	—	—	—	—	—	—	—	26.3 (c)	32.2 (c)	36.6 (d)	34.3 (d)
Salarios reales promedio	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,954.00(e)	—

(a) Índice 1978=100 (lempiras)

(b) A nivel Nacional

(c) Urbano

(d) Urbano-Rural

(e) Estimación (lempiras)

El crecimiento de la economía en los 80

Descripción	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Tasas de crecim. real (1)												
PIB	8.1	6.3	1.3	1.5	-2.0	-0.2	2.8	3.5	2.8	5.2	4.7	2.1
PIB Agropecuario	-7.4	8.1	-0.8	3.8	-0.6	-0.7	1.2	2.9	2.4	4.1	1.8	1.4
PIB Industrial	12.7	6.5	-2.9	-2.4	-3.6	5.3	8.4	-1.7	3.0	10.1	8.4	2.9
PIB Gobierno general	25.2	18.6	3.1	11.0	-7.1	-3.5	7.4	8.0	4.8	10.1	3.2	1.8
PIB resto	14.2	4.7	3.1	0.8	-1.8	-1.0	1.8	4.8	2.8	4.1	5.3	2.2
PIB per cápita	5.2	3.5	-1.5	-1.2	-4.7	-3.0	-0.2	0.6	-0.1	2.2	1.7	-0.8
Consumo privado	5.6	0.8	7.9	-0.9	1.8	-2.3	1.0	3.3	1.8	6.6	6.4	0.3
Consumo gobierno general	0.2	5.0	10.3	2.3	-3.2	1.2	3.7	5.3	19.3	3.1	4.1	1.8
Inversión privada	24.4	-0.7	8.8	-28.4	-36.2	15.6	17.7	-0.2	2.8	7.2	7.6	4.9
Inversión pública	26.3	-4.8	11.8	-13.2	8.5	13.8	34.8	-14.1	-27.3	-22.9	3.8	3.3
Exportaciones de bienes y servicios	12.4	18.5	-5.2	2.3	-11.8	9.5	1.6	2.7	4.4	0.2	3.6	4.6
Importaciones de bienes y servicios	12.1	6.1	3.6	-12.2	-27.7	17.9	16.8	0.4	-1.7	2.6	1.5	0.5
Como porcentaje del PIB												
Inversión total	24.8	22.7	24.3	18.9	16.8	17.7	20.5	17.9	14.3	12.7	12.8	13.1
Inversión privada	15.4	14.3	14.9	10.8	7.5	7.7	8.3	7.6	7.3	7.5	7.7	8.0
Inversión pública	9.4	8.4	9.4	8.1	9.3	10.0	12.2	10.3	7.0	5.2	5.1	5.1
Financiamiento de inversión												
Ahorro privado	12.0	9.1	18.8	15.2	12.0	15.2	13.5	14.1	11.8	10.9	10.3	10.8
Ahorro sector público	4.6	4.8	0.5	-0.9	-1.7	-3.1	-1.6	-2.2	-2.3	-2.2	-2.4	3.3
Ahorro externo	8.2	8.8	5.0	4.6	6.5	5.6	8.6	6.0	4.8	4.0	4.9	5.6

(1) 1978=100

Desequilibrios internos y externos

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Desequilibrio externo												
Saldo Balanza bienes y servicios / PIB	-5.0	-4.8	-13.9	-11.9	-8.8	-8.7	-12.3	-9.9	-8.0	-8.8	-8.2	-7.2
Saldo de la cuenta corriente / PIB	-1.3	-0.9	-7.7	-7.4	-7.2	-4.3	-5.2	-3.7	-0.5	-2.2	-1.4	-0.8
Variación reservas internacionales / PIB	7.0	5.2	2.3	-0.2	-4.2	-4.1	-5.3	-5.0	-4.6	-3.3	-2.5	-2.4
Tipo de cambio promedio (Lempiras)	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Variación (%) términos de intercambio	-6.4	-9.7	1.0	-14.8	-6.3	-0.4	1.04	1.04	1.05	-5.1	0.8	-2.4
Desequilibrio interno												
Déficit del sector público (a)	5.6	3.9	7.8	7.3	9.8	10.4	11.4	8.9	7.4	7.7	7.4	8
Financiamiento interno	2.6	2.5	2.8	2.7	3.3	4.2	4.7	4.4	4.3	5.0	4.2	6.2
Financiamiento externo	3.0	1.4	5.0	4.6	6.5	6.2	6.7	4.5	3.1	2.7	3.6	1.8
Crecimiento saldo crédito nominal												
Total	17.8	15.0	14.6	12.2	16.8	18.2	11.4	8.7	7.8	15.2	7.8	11.7
Sector privado	15.7	13.2	7.8	8.5	11.5	11.0	10.7	11.5	8.2	15.1	5.3	8.9
Sector público	37.6	29.3	52.3	29.2	37.3	40.9	13.2	2.0	6.6	15.2	14.7	18.6
Crecimiento saldo crédito real												
Total	11.5	2.5	-2.9	2.6	7.2	9.2	6.5	5.2	3.2	12.3	3.2	1.7
Sector privado	9.5	0.9	-8.7	-0.7	2.3	2.5	5.7	8.0	3.6	12.3	0.8	-0.8
Sector público	31.0	15.8	40.9	14.9	25.9	29.8	8.4	-1.1	2.0	12.4	9.8	7.8

Continuación tabla anterior

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Crecimiento nominal monetario												
Base monetaria	21.0	13.8	-0.3	8.9	6.7	9.0	10.1	4.7	3.9	15.9	22.6	25.4
Liquidez total	21.8	11.7	5.4	9.9	16.2	13.6	11.1	3.8	13.9	18.3	13.1	12.6
Crecimiento monetario real												
Base monetaria	14.5	1.3	-15.3	-0.7	-1.7	0.4	5.3	1.3	-0.3	13.0	17.4	14.3
Medio circulante (M)	9.4	2.3	-6.2	-4.4	1.6	5.4	-0.4	-1.9	3.9	15.2	7.5	10.6
Liquidez total	15.2	-0.3	-10.8	-0.5	6.5	4.9	6.2	0.3	5.1	15.4	8.2	2.6

(a) Sector Público: Organismos Públicos Centrales y Locales

Rafael Rodríguez Loucel

Ajuste estructural en El Salvador

Antecedentes

Las décadas de los sesentas y setentas se caracterizaron por un crecimiento sostenido de la economía salvadoreña, con un promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto en términos reales de aproximadamente 6%. La diferencia entre ambas décadas es que la primera de ellas fue de un crecimiento productivo con estabilización financiera y la segunda de crecimiento con inflación. Ese crecimiento económico de veinte años fue propiciado no sólo por los altos volúmenes de exportación de café a precios rentables, sino también por el despegue y desarrollo de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, con un alto proteccionismo para la industria infante nacional, procesadora de bienes de consumo no duradero en una primera etapa, con miras a llegar a una sustitución secundaria de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital.

El modelo de sustitución de importaciones impulsó el aumento de la inversión en infraestructura básica, promovió de alguna manera la integración productiva (materia prima-producto generado) con industrias productoras de bienes de consumo, el desarrollo de algunas industrias básicas y algún grado de desarrollo rural que incrementó el ingreso en

el campo. Sin embargo, el crecimiento generado no redundó en un mejoramiento social de base amplia, ya que no existió un balance entre el crecimiento económico y el crecimiento social. Paralelamente no se creó una tecnología autóctona que diera paso a una transformación de la estructura industrial y a un proceso de diversificación de exportaciones. Tampoco se llegó aun esquema de combinación de modernización de empresas con utilización intensiva de mano de obra y una automatización de la producción intensiva en el uso de la misma.

El proceso de sustitución de importaciones, en su mayoría de bienes finales de consumo, fue creando una dependencia significativa de materias primas y bienes de capital importados en un mercado regional protegido de la competencia externa, con productos de calidad no aceptable (salvo algunas excepciones) para las exigencias del mercado extrarregional. Los países centroamericanos se vieron afectados por la crisis mundial y por conflictos socio-políticos internos y la estrategia de sustitución de importaciones llegó a debilitarse, habiendo cumplido un papel estratégico en el fortalecimiento económico en general y de la balanza de pagos en especial al aprovecharse las circunstancias favorables de un mercado ampliado.

Situación de la economía a inicios de la década de 1980.

La vulnerabilidad productiva de la economía salvadoreña y la dependencia de la misma del sector externo quedó de manifiesto a principios de la década de 1980, ario en que los precios del café empezaron a manifestar una tendencia declinante y los cultivos de algodón y azúcar se vieron sustancialmente reducidos en sus volúmenes de producción y los otros pocos productos exportables afrontaron una menor demanda como consecuencia de la crisis económica mundial.

Por otra parte, como ya se señaló, la contracción de las transacciones a través del Mercado Común Centroamericano también fue un aspecto de impacto negativo en los volúmenes de producción, en la reducción de las exportaciones y en el ingreso de divisas. Todo lo anterior, más la intensificación del conflicto político interno fueron factores determinantes para que el Producto Interno Bruto iniciara una tendencia de signo negativo acumulada a partir de 1979, ario en que por primera vez se experimentó una tasa negativa de crecimiento económico. En el período 1980-1982 las tasas anuales de decremento del Producto Interno Bruto Anual fueron tales que su nivel en 1983 llegó a representar el 78% de lo que fue en 1978. El producto per cápita, de un nivel de 839.34 millones de pesos en 1978, llegó a niveles apenas por arriba de los 600 millones en 1989. La economía del país entró en un proceso recesivo de grandes

dimensiones y consecuentemente, se manifestó un deterioro del bienestar material de la población, más pronunciado del que se ha observado en muchos países de similar estructura productiva y desarrollo en general, como los del resto de Latinoamérica. Esto ha contribuido a acentuar las tensiones sociales, ya bastante marcadas por los acontecimientos políticos. Para mencionar algunos de los afectos más visibles que ha producido la crisis, basta señalar que en 1988 el desempleo abierto alcanzó una cifra superior al 15% y que la inflación experimentó en 1986 un 32% y el saldo de reservas internacionales netas llegó en 1981 y 1982 a ser insuficiente para cubrir la factura petrolera mensual y mucho menos para otros bienes intermedios y de consumo esencial.

En síntesis, la economía salvadoreña todavía se encuentra seriamente afectada por una guerra de más de diez años y se caracteriza por el padecimiento de agudos desequilibrios reales y financieros como son: el alto desempleo abierto y disfrazado, una contracción productiva generalizada, una tasa de inflación de dos dígitos durante 18 años consecutivos, un desbalance comercial externo y un déficit fiscal prácticamente inmanejable. La capacidad de generación de ingreso y ahorro nacional es insuficiente para preservar niveles mínimos de inversión y los montos de exportación son cada vez menores. La capacidad autónoma de importación de bienes de capital, materias primas y de consumo, que el país no produce y que necesita, es cada vez más reducida.

En tales circunstancias, la ayuda externa de origen oficial y la transferencia de fondos de salvadoreños laborando en el exterior, han sido evidentes y la economía salvadoreña se ha vuelto más dependiente del exterior, de lo que tradicionalmente ha sido. Nuevamente y después de cuarenta años, el café vuelve a ser el generador autónomo de divisas por excelencia. La incertidumbre ha provocado una desconfianza en el potencial inversionista: el Gobierno y las personas naturales y jurídicas se han vuelto demandantes netas de crédito. La guerra y la ausencia de un sentido de dirección de la política económica de mediano plazo por casi una década, propició un ambiente de incertidumbre y un uso especulativo de los recursos propios de las personas y de las empresas, así como la utilización, no necesariamente productiva, de aquellos fondos recibidos en calidad de préstamo.

El empresario promedio manifiesta que no existen las condiciones mínimas de seguridad y confianza para arriesgar fondos propios. Su razonamiento y su creatividad, ya no son las de un inversionista que porta recursos en un proyecto de maduración de largo plazo. Se ha vuelto inmediatista en resultados y por lo tanto difícilmente se arriesga. La descapitalización de las empresas, la acumulación de saldos de crédito

otorgado por el sistema financiero, las frecuentes solicitudes de refinamiento, han sido entre otras, las manifestaciones claras de un clima de incertidumbre y de falta de credibilidad en el funcionamiento de la economía.

La crisis económico-financiera del país se ha visto reflejada en muchas áreas de la actividad económica, una de ellas ha sido la situación financiera del sector público. La insuficiencia de los ingresos corrientes del sector público consolidado con relación a los egresos corrientes y de capital, ha creado una brecha financiera que ha tenido que ser cubierta con recursos externos, ahorro interno y, principalmente, con emisiones inorgánicas del Banco Central.

Paralelamente, se empezaron a generar déficit presupuestales y financieros básicamente producidos por mayores gastos en defensa y seguridad pública y cubiertos en gran parte con anticipos y préstamos del Banco Central, lo que presionó sobre los niveles de precios por la rigidez de la oferta interna, en contraste con una demanda nominalmente más amplia. En este comportamiento del déficit fiscal influyó el proceso de reforma agraria, la guerra, las fugas de capital y una menor participación del ahorro privado en el financiamiento del capital de trabajo nacional.

La intermediación financiera, que desde los inicios de la década de los ochenta se ha venido realizando en un esquema de nacionalización (o sociedades anónimas pero con poca participación real del sector privado), refleja, tanto por el lado de la oferta de recursos financieros, como por la demanda de los mismos, la crisis que ha venido enfrentando el país. Los crecimientos en términos reales de los medios de pago y del crecimiento del crédito son, en la mayoría de los años, negativos.

Una característica del período 1980-1989, ha sido la cada vez mayor dificultad en la captación de fondos, debido a las limitaciones de acceso a financiamiento externo, menores niveles reales de ahorro interno y aumento de la mora en la cartera crediticia; consecuentemente los recursos prestables se han visto notablemente reducidos.

Las autoridades monetarias a pesar de la menor capacidad crediticia y de una menor actividad productiva en términos reales, optaron por ensayar el preservar los niveles normales de producción, intento que solo pudo realizar a través del crédito con emisión primaria, a riesgo de incrementar la inflación y de perder reservas monetarias por la expansión del crédito. A pesar de una declinación del PIB, en términos reales de 22% de 1979 a 1982, de las fugas de capital en ese mismo período y de

la estrechez de recursos en el sistema financiero, el crédito neto del sistema bancario se duplicó en cinco años (1979-1984), con la característica de que en el destino de ese crédito empezó a cobrar importancia el sector público, a tal grado que su saldo en los años 1985-1986 llegó a ser del 50% del total del crédito del sistema bancario en contraste con un 15% que registró en 1978. Las emisiones inorgánicas, la menor afluencia de recursos externos y la fuga de capital continuada, trajeron como consecuencia saldos negativos de regular magnitud en el período 1980-1983 en las reservas internacionales netas del sistema bancario.

Políticas sectoriales en práctica a principios de la década

Lo destacable en los años de 1980 y 1981 son las reformas estructurales iniciadas por el gobierno, tales como la reforma agraria que afectó a todas aquellas propiedades mayores de 500 hectáreas (decreto 154), dejándose para una segunda etapa aquella que sólo permitiría una extensión máxima por unidad productiva entre 100 a 150 hectáreas, según el tipo de suelos. Su aplicación fue de alcance nacional, sin distinción de cultivos, productividad, régimen de tenencia, calidad de suelos, ni otros aspectos. La forma de pago incluía al contado y con bonos estatales redimibles a un plazo entre 5 y 30 años. Posteriormente, se emitió el Decreto 207, mediante el cual se afectó y traspasó la tierra agrícola a los aparceros o arrendatarios de pequeñas parcelas agrícolas, esta medida se denominó Fase III de la Reforma Agraria.

El comercio exterior en lo que concierne al café y azúcar fue nacionalizado, creándose para tales efectos el Instituto Nacional del Café (INCAFE) y el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR). En 1980 se declaró de utilidad y necesidad pública la nacionalización de los bancos comerciales privados, las financieras de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas al sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda y se expropiaron por ministerio de ley las acciones de dichas instituciones, las cuales pasaron a ser propiedad del Estado.

Programas de estabilización (1982 a 1989)

Los programas de estabilización de la década pasada se iniciaron en 1982 con intentos no bien definidos y restringidos de contracción de las políticas monetaria y fiscal, con aplicaciones prácticas bien limitadas y con nulos resultados en la reducción del desequilibrio fiscal y de balanza de pagos. A principios de 1986 se decretó un programa de estabilización de mayores alcances, mejor esquematizado y de mayor coherencia. Los objetivos anunciados por el gobierno fueron: establecer un valor más realista del colón, un control en la utilización de las divisas, reducción de

las importaciones, reducción de la inflación, racionalización del crédito, un control más estricto de la liquidez en manos del público y reducción del déficit fiscal. Las medidas más puntuales fueron: la unificación del tipo de cambio de 5.00 por US\$ 1.00, que era el valor al que prácticamente se cotizaba el dólar en el mercado extrabancario (el anterior tipo de cambio oficial era de 2.50 por US\$1.00), reducción en los montos de crédito al sector público, aumento en las tasas de interés, impuesto de emergencia sobre ingresos del café, incremento del impuesto selectivo al consumo, aumento del precio de los combustibles como consecuencia de la devaluación y aumento del salario a los empleados públicos e incremento del impuesto selectivo al consumo.

Los resultados en 1986 no fueron los esperados, en parte, por factores exógenos como la intensidad del conflicto político y el terremoto de octubre de ese mismo año y en parte por la puesta en práctica de políticas financieras contradictorias, entre las que cabe destacar la mayor recaudación fiscal (vía mayores impuestos) y paralelamente una práctica expansiva del gasto público.

En 1986 el PIB a precios constantes creció en 1%; la tasa de inflación al llegar a 32% alcanzó su nivel máximo en la historia económica del país y la tasa de interés real sobre depósitos a plazo a 180 días resultó negativa en 17%; el problema del desempleo se agravó, el déficit fiscal permaneció a niveles pronunciados en términos absolutos por 74 millones, el déficit en la cuenta corriente resultó ser de 180 millones y sólo pudo ser contrarrestado por la ayuda familiar de parte de salvadoreños residentes en el extranjero y la ayuda oficial que El Salvador recibió en concepto de donaciones desde principios de la década, y en cantidades significativas desde 1982 por parte de la AID. Las transferencias netas (excluyendo la asistencia de la AID) ascendieron en 1986 a 180 millones y la asistencia de la AID para balanza de pagos ascendió en ese mismo año a 204 millones.

El programa de estabilización de 1986, en su conjunto, contenía contradicciones de fundamento en sus medidas que neutralizaron algunas de las metas previstas. Algunas, de tipo conceptual, ya que fue anunciado como un programa de estabilización y de reactivación al mismo tiempo y, otras, de puesta en marcha como fueron la política monetaria contractiva de la demanda con una política fiscal expansionista en el gasto público. Lo que más bien se originó fue un desestimulo generalizado a la inversión y a la exportación. El déficit fiscal se incrementó por efectos de un aumento del gasto público mayor que los ingresos recaudados vía modificación de algunas tarifas impositivas. El aumento salarial en un contexto de supuesta austeridad debido a la baja productividad, fue otra de las contradicciones.

De esa manera el gasto público se constituyó en un elemento desestabilizador todavía mayor que en el pasado, debido a que la cobertura del déficit implica distraer crecientes recursos que restaron autonomía al sistema económico para reactivarse y crecer conforme a sus propias fuerzas. La política cambiaria con la disposición de centralizar en el Banco Central la concesión de divisas ocasionó una paralización de importaciones esenciales afectando así el proceso productivo.

Por otra parte, en la práctica se mantuvo un esquema de diversos tipos de cambio sobresaliendo entre ellos, además del tipo de cambio oficial, el tipo de cambio extrabancario o del mercado negro. Este último ha llegado a distanciarse en algunos meses hasta en 80% del oficial y su precio ha oscilado desde 5.50 hasta 9.00 por US\$1, a pesar de que la política de cambio, en lo fundamental, era de unificación cambiaria para reducir las distorsiones en los precios y en la asignación de recursos a que daba lugar la existencia de tipos múltiples de cambio, lo cual sólo era posible de sostener si el Banco Central hubiera contado con una suficiente oferta de divisas.

En los años 1987 y 1988 el Producto Interno Bruto en términos reales aumentó en 2.7% y 1.6% respectivamente, la tasa de inflación fue de 25% y 20%; el saldo de la balanza comercial ascendió a cifras negativas de US\$403 millones y US\$398 millones, los déficit fiscales llegaron a 75 millones y 1051 millones en los mismos años citados y las reservas internacionales netas registraron un nivel de US\$302 y US\$238 millones en 1987 y 1988 respectivamente. Las crisis reales y financieras se evidencian en las cifras relativas a producción, situación financiera del gobierno, balanza de pagos, panorama financiero, deuda externa e inflación y esas crisis continúan en muchos aspectos, sobre todo financieros y se hacen más pronunciadas en los últimos tres años, a pesar de los esfuerzos del gobierno por estabilizar la economía.

Las medidas económicas del presente gobierno, que se inició el 1 de junio de 1989 responden, en parte, a un esquema de estabilización monetaria y tienen como propósito corregir en sustancia los desequilibrios financieros (inflación, déficit de la balanza de pagos). Con ese fin la oferta de crédito se ha pretendido mantener regulada y se han incrementado las tasas de interés nominales, tanto para operaciones pasivas como para operaciones activas en tres y cuatro puntos respectivamente, siendo las tasas de referencia de 18% (depósitos a plazo a 180 días) y de 22% para el otorgamiento de créditos. La política fiscal pretende guardar cierta austeridad a fin de que esta sea compatible con un esquema de reducción de demanda y el presupuesto monetario para 1990 no contempló crédito de parte del Banco Central al sector público.

Programas de colaboración con instituciones internacionales y gobiernos extranjeros

Recientemente, éstos han respondido a las necesidades eventuales, que como las del terremoto de 1986, ocasionaron ayuda en dinero y en especie. De carácter permanente y por su cuantía, quizás sólo sea pertinente mencionar la ayuda en especie y en recursos financieros que el Gobierno de Estados Unidos de América, ha enviado a El Salvador, la cual ha sido providencial para subsanar las deficiencias de ciertas importaciones de bienes de consumo básico y para contrarrestar los déficit de balanza de pagos y preservar niveles mínimos de reservas internacionales. En cuanto a la asistencia para balanza de pagos (ayuda económica) proporcionada por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), ésta ha manifestado una tendencia ascendente a partir de 1981, año en el cual se registró la cifra de US \$118.7 millones hasta llegar en 1989 a US\$252.3 millones. En cuanto a la asistencia militar no se pudo disponer de cifras veraces y confiables.

Evolución y negociación de la deuda externa

El país ha tenido una política relativamente conservadora de endeudamiento externo, lo cual fue más evidente hasta fines de la década de los setentas. Si tomamos como punto de referencia 1978, se empieza a reflejar una tendencia ascendente y la deuda ha aumentado de un nivel de 658 millones, en ese año, hasta llegar a alcanzar niveles mayores de 2.000 millones a fines de 1989. La estructura de la deuda ha tenido un cambio que podría catalogarse de radical. La deuda del sector público representa el 42% de la deuda total, correspondiendo el 58% a la suma de la deuda del sistema bancario y sector privado. Para 1989 la deuda externa del sector público sobrepasaba el 70%. Sin embargo, y como se desprende de los datos anteriores, el problema de la deuda externa, si bien no es tan agobiante como en otros países de América Latina e inclusive centroamericanos, sí amerita una consideración especial dentro de los esfuerzos que deben realizar el país en torno al manejo de las relaciones económicas y financieras internacionales, por cuanto dada la gravedad de la crisis económica y financiera y de la escasez de divisas existentes El Salvador ha empezado a tener dificultades con el pago de servicio de la deuda.

Programas de ajuste estructural

Dada las circunstancias económicas dramáticamente adversas y dentro de un entorno de guerra y de aguda crisis social, las nuevas autoridades

gubernamentales han decidido poner en marcha un programa de estabilización económica, pero con características que encajan con uno de ajuste estructural, bajo la tesis de que se hace absolutamente necesario un cambio radical y un ordenamiento en la conducción de la política económica como manera de instaurar un sistema que oriente la utilización más eficiente de los escasos recursos financieros hacia aquellas actividades exportadoras y supuestamente más eficientes.

La política de estabilización de contracción de la demanda iniciada en 1982 y continuada en 1986, como medio de lograr reducciones en la tasa de inflación y en el desequilibrio de la balanza comercial, se pretende reforzarla con mecanismos de control en los medios de pago, con una disciplina rígida de gasto gubernamental y, por ende, de reducción del déficit fiscal, de modo tal que se vuelva eficaz en sus resultados, en vista de los pocos logros obtenidos en el pasado. Entre ellas una alza de interés de tres puntos en la tasa pasiva de referencia (depósitos a 180 días plazo) y de cuatro puntos en la tasa activa básica que pagan los usuarios de crédito, respectivamente, congruentes con el aumento en la tasa de inflación y el costo real del dinero. La tasa positiva de referencia a 180 días fue de 10% de 1978 a 1982 cuando subió a 12.5%, para elevarse a 15% en 1986 y a 18% en 1989 a pesar de esos incrementos se dieron tasas de interés reales negativas durante la mayor parte de la década.

En cuanto a la política cambiaria, el mecanismo con el que se ha iniciado el esquema que pretende en el futuro ser unificado y realista, es aquel que se identifica con la 'flotación sucia'. La oferta y demanda de divisas es la que supuestamente determina el tipo de cambio y el Banco Central se está transformando en un demandante de divisas, con un poder decisivo al influir en la demanda mediante el control de la emisión de moneda nacional y, en la oferta, en la medida que por cualquier vía reciba moneda extranjera. En 1989 y 1990 han venido funcionando distintos tipos de cambio: el oficial, el establecido por el Banco Central, el establecido por bancos comerciales y publicado en los periódicos y el extrabancario que resulta el único precio libre. La política arancelaria, cuyos mecanismos no son correctivos como la tasa de interés y el tipo de cambio, responde más a una política deliberada de ajuste estructural y se concentra en una reducción del arancel promedio que se paga por las importaciones, que en principio ha consistido en establecer un 5% mínimo, en el caso de la materia prima y de un 50% máximo en el caso de los productos finales y cuyo detalle (escala entre estos límites), ya fue aprobado. El objetivo final anunciado es que el arancel promedio llegue al 20% promedio que se espera alcanzar en un período de cuatro años. A partir de abril de 1990 se ha establecido en un 35%. En el campo de la política de precios las autoridades gubernamentales plantean una desre-

gulación y liberalización gradual del mercado de bienes, aún cuando se ha empezado por fijar el precio de unos pocos productos considerados esenciales en la canasta básica como mecanismo inicial de ordenamiento. En materia de política fiscal, se ha unificado el impuesto de un 5% al timbre para todas las transacciones de bienes y servicios. Una acción complementaria es que las autoridades fiscales están tratando de implementar mecanismos que permitan reducir al mínimo la evasión fiscal y el contrabando.

El Gobierno, con las medidas anteriores, está pretendiendo alterar gradualmente la estructura de funcionamiento de la economía, con el objetivo de mediano plazo de instaurar un sistema que se aproxime al de economía de mercado, entregando a éste en forma gradual la mayor parte de las decisiones económicas. Entre las medidas económicas hay algunas que prácticamente ya presentan una orientación definida en el sentido anteriormente señalado. Entre ellas están la política de tasas de interés y el tipo de cambio, pues el precio del dinero (tasa de interés) y el precio de las divisas (tipo de cambio) tendrían que ser fijados en el futuro por el mecanismo de oferta y demanda.

La rapidez con que se llegue a ello depende de los resultados obtenidos en el corto plazo con los mecanismos actuales de administración flexible y regulada, del alcance de las metas financieras, de los logros en el plano social y del margen de acción de las autoridades gubernamentales actuales, dado el costo político que en el corto plazo conllevan este tipo de políticas. Definitivamente, las circunstancias socio-políticas en que se desenvuelve la economía del país serán determinantes para el tipo de ajuste económico que se pretende. Aún cuando las autoridades monetarias han realizado esfuerzos en el sentido de mantener tasas de interés positivas y un tipo de cambio real, dada la tasa de inflación existente y los continuados desajustes en la balanza comercial del país, persiste la existencia de intereses negativos y tipos de cambio todavía subvaluados. Sin embargo, considerando los efectos de los costos de producción y actividades claves como la industria manufacturera y la construcción, en términos de costo de lo vendido y del costo financiero respectivamente, se están realizando esfuerzos por contraer la tasa de inflación y lograr reducir el desequilibrio comercial externo, antes de proceder a efectuar ajustes en el precio del dinero y de las divisas.

Una característica muy particular del modelo es su sesgo exportador, lo cual se advierte no sólo porque trata de instaurar un tipo de cambio más realista, sino también por el sistema de excepciones en el alza en la tasa de interés y el uso discrecional y preferente de la orientación de los recursos financieros, al menos en el corto plazo, a las actividades productivas exportadoras.

Otro aspecto relevante de la estrategia económica, iniciada por el presente gobierno, es que parte del convencimiento de que el proceso de sustitución de importaciones en que se fundamentó la estrategia en el pasado, se ha debilitado por la insuficiente demanda interna y por los problemas financieros y de pagos del resto de países de Centro América. De allí que se considere que la manera más eficaz de alcanzar una reactivación económica en un relativo corto plazo y un proceso de desarrollo sostenido en el mediano plazo, sea a través de la eliminación de cualquier tipo de restricción al comercio exterior, a fin de que sea solamente el mercado en abierto intercambio con el exterior el que determine las actividades más relevantes y en las que el país debe especializarse. Como es sabido, esta es la teoría de las ventajas comparativas, doctrina de acuerdo con la cual a cada país le conviene especializarse en la producción de aquellos bienes que puedan producirse a costos relativos más bajos comparados con los precios que prevalecen en los mercados internacionales.

Otro aspecto central del nuevo modelo tiene relación con el papel que le corresponde al Estado. De acuerdo al nuevo enfoque éste deberá reducir al mínimo su intervención en la economía. La desregulación y privatización incluyen aspectos como el de la intermediación financiera y el de la comercialización externa de los productos tradicionales.

La función del Estado, según lo expresado por las autoridades oficiales, es ser regulador y no interventor, debiendo regirse por el principio de subsidiariedad. Es de esa manera como las medidas adoptadas por el presente Gobierno responden a un programa de ajuste estructural en vista de que ya no sólo se trata de mantener la estabilidad monetaria, tanto interna como externa minimizando las variaciones del nivel interno de precios y del tipo de cambio, sino de corregir y modificar hasta donde sea posible la estructura de producción, la distribución del ingreso y consecuentemente los desequilibrios estructurales de que padece la economía.

Como una breve e ilustrativa referencia estadística, informes oficiales de finales del año pasado aseguran que durante los últimos 12 meses se ha experimentado una reducción drástica y adicional del ingreso nacional per cápita, la cual se inició desde 1979, a tal grado que a fines de 1989 equivalía a los existentes en 1964. El Gobierno Central tenía órdenes legalizadas pendientes de pago (es decir deudas a proveedores) por 1.100 millones. Las instituciones autónomas registraban a fines de 1989 cuentas por pagar con el Banco Central por el orden de 1530 millones, de los cuales sólo al INCAFE le correspondían 20 millones. El nivel de reservas internacionales netas era de US\$179 millones.

Las exportaciones se habían reducido en un 50% de lo que eran hace diez años y que el país ha perdido más de US\$120 millones en divisas en los últimos 18 meses y acumulado atrasos en su deuda externa por más de US\$160 millones. Por otra parte, el crédito del Banco Central al sector público alcanzó la cifra de 4000 millones, de los cuales estaban en mora cerca del 40%. Como medidas recientes hay que mencionar nuevas alzas en los precios de la energía eléctrica, agua y del combustible en alrededor del 30%. En esta decisión ha influido el hecho de que el café, que sigue siendo el producto de exportación por excelencia, haya experimentado una reducción en su cotización.

Justificación y objetivos del ordenamiento económico

Las distorsiones en la economía salvadoreña están vinculadas a la existencia y persistencia por un período de alrededor de diez años de desequilibrios internos y externos, generado, en gran parte, por excesos de demanda agregada, que han provocado un déficit crónico de balanza de pagos y un proceso generalizado y recurrente de aumentos anuales internos de precios.

La situación anómala y fundamental consiste en que el país está gastando más de lo que produce o más de los ingresos autónomos que genera su economía, lo cual sólo ha sido posible, en primer instancia, a base de financiamiento externo o bien (como es muy característico en el caso de El Salvador) a base de ayuda familiar privada y de donaciones del exterior de gobiernos amigos. Los problemas que se han generado son muchos, algunos de ellos, los clásicos, se han presentado, con diversa magnitud en varios de los países latinoamericanos. Por ejemplo: 1) la persistencia de un déficit fiscal que ha originado una distracción de los escasos recursos financieros para actividades que en poco o nada contribuyen a la generación de una mayor producción, 2) un déficit crónico de la balanza comercial que ha creado una escasez de divisas permanente y un sistema especulativo del tipo de cambio en el mercado extrabancario; 3) una tasa de inflación de dos dígitos que ya no puede ser atribuida a factores externos como pudo ser en la década de los setenta sino más bien a una política fiscal expansiva soportada por una política crediticia poco restrictiva y un manejo poco rígido de los instrumentos de control monetario en el período 1980/1985 y que en la práctica se tradujo en un exceso de la cantidad de dinero con relación a la capacidad productiva real del país. En consecuencia, la necesidad de iniciar un programa de ajuste estructural ha surgido por un déficit de la cuenta corriente excesivo del balance de pagos que no puede financiarse a través del ingreso neto de capitales, ni tampoco de manera sostenida a través de una ayuda que continúe cubriendo la excesiva diferencia entre el ahorro

interno y las necesidades de inversión. En tal sentido, lo que se pretende como objetivo central, en el caso de El Salvador, es corregir los déficit de origen interno y los que se deben a causas externas de orden permanente.

Para solucionar estos problemas en una forma gradual se ha iniciado una estrategia de crecimiento hacia afuera, que consiste en medidas que permitan fomentar aquellos bienes con potencial exportador y ponerlos en condiciones de competencia externa.

El marco de referencia de la estrategia de liberalización comercial consiste en que la economía debe funcionar con un tipo de cambio flexible y realista, una desregulación interna de precios, una desgravación arancelaria que facilite el libre intercambio de insumos y productos, mercados financieros y monetarios competitivos e impuestos internos no discriminatorios. Como puede apreciarse se trata de instaurar un régimen de neutralidad para las actividades que generan valor agregado para la exportación.

En el caso específico de El Salvador, esa política de promoción de exportaciones se inserta en otra de carácter más pragmático y es aquella que compete al campo de la reducción de la dependencia externa, a la que también se agrega la política de captación de remesas de los emigrantes (para convertir a los salvadoreños residentes en el extranjero en socios de la reactivación).

Dentro de ese contexto, de reducir esa alta dependencia del exterior, incrementada ostensiblemente en la década anterior, se ubican todos los esfuerzos que las autoridades pretenden realizar en la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, la renegociación en el corto plazo de la deuda externa y la política de promoción de ahorro interno. De igual forma las políticas financieras de liberalización y de reactivación, es decir: la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria y la política comercial, son parte del esfuerzo para lograr promover las exportaciones.

Secuencia del ajuste

Con relación a la secuencia del ajuste sólo puede señalarse el compromiso adquirido por el Gobierno, en el inicio de su gestión, de que la política económica sea de progresiva liberalización para que el aparato productivo pueda adaptarse sin dejar de generar empleo, ahorro e inversión. El concepto de liberalización incluye el comercio externo y las transacciones comerciales internas. En materia de privatización las empresas estatales (hoy día administradas por la Corporación Salvadoreña de Inversiones), la banca comercial y las asociaciones de ahorro

y préstamo y el comercio exterior, pasarán a ser propiedad privada en el menor plazo.

Las acciones inmediatas, contempladas en el programa económico de 1990, para el alcance de este objetivo son: evaluación de la cartera de los bancos comerciales, revisión del Anteproyecto de Creación del Consejo Salvadoreño del Café, reforma a la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño del Café (INCAFE), reformas a la Ley de Creación del INAZUCAR, estudio para la creación del Consejo Salvadoreño del Azúcar, saneamiento legal y contable de las empresas de CORSAIN y administración de la Escuela Nacional de Agricultura e Instituto Tecnológico por parte de la Federación para el Desarrollo Educacional (FEDAPE).

A nivel microeconómico podrían haber problemas en algunas unidades productivas, por la falta de capacidad de adaptación a un tipo de cambio y a tasas de interés mayores. En términos de una desgravación arancelaria el peligro se advierte en la falta de capacidad de competencia por la obsolescencia de la maquinaria, la falta de una tecnología adecuada y de estrategias comerciales agresivas para poder hacerle frente a la competencia externa.

En un lenguaje más sencillo y objetivo, lo que no se logró en 30 años, con un mercado regional continuo, con proteccionismo y con paternalismo, que se supone es un tiempo más que prudencial para abandonar una estrategia concentrada básicamente en sustitución de importaciones, difícilmente se logrará en un corto plazo y es de sentido común esperar que una apertura externa eficaz no se va a lograr de la noche a la mañana, ya que muchas unidades productivas no van a poder ampliar y modernizar la planta industrial.

Resultado de las medidas de ajuste estructural (Por sectores)

Los graves problemas que ha enfrentado la economía en el sector externo, en el área fiscal y en el panorama monetario son de tal magnitud que por sí mismos constituyen un obstáculo de difícil superación en el corto plazo, a lo que se agrega el complicado entorno político-militar que significa una guerra interna de más de diez años, la cual se intensificó con la ofensiva de noviembre-diciembre de 1989 de la guerrilla, que urbanizó el conflicto.

Dado el ambiente de mayor incertidumbre provocado por la intensificación del conflicto armado, a sólo cinco meses de haberse anunciado el programa de gobierno del Presidente Lic. Alfredo Cristiani, las medidas adoptadas de liberalización progresiva de la actividad

económica, han creado un ambiente de muchas expectativas, pero también de muchas interrogantes.

Como es de esperarse, después de una década de cuasi-parálisis productiva, de guerra y de una ausencia de una política económica que pudiera revertir esa fuerte contracción, la reacción del ahorrante ha sido lenta y muchas empresas afrontan problemas en la colocación de sus productos, por una contracción del mercado más aguda de la usual para principios de ario.

Los aumentos en los costos de producción provocados por el alza en el tipo de cambio, la falta de recuperación de lo vendido y la acumulación de inventarios de materia prima y de producto final en sectores claves como son la industria y el comercio, han impedido el cumplimiento de las obligaciones financieras con el sistema bancario, que limitan la normal rotación del dinero en momentos en que se ha incrementado la demanda por activos líquidos y se ha intensificado la dolarización.

La falta de ahorro, la poca recuperación de lo prestado, el retiro inusual de depósitos, la política crediticia del Banco Central, selectiva y consecuente con un plan de estabilización; son todos aspectos, que han incidido en una oferta restringida de recursos prestables en circunstancias de contracción de muchas actividades productoras de bienes y servicios.

Los efectos los eventos políticos y económicos descritos, han traído una contracción y reducción de muchas actividades productivas, tanto en el sector agropecuario, como en los sectores de la industria manufacturera, comercio y servicios; por lo que es posible afirmar, aún sin contar con datos definitivos para 1989 del comportamiento sectorial-productivo, que el 0.9% de crecimiento económico a precios constantes anunciado por las autoridades gubernamentales se fundamenta, en un buen porcentaje, en la recuperación productiva del café. Sin embargo, conviene referirse a los problemas que enfrenta la adopción de medidas adecuadas.

Problemas para la adopción de medidas

Como ha sucedido en varios países en donde se ha adoptado esta clase de programas, ha habido una oposición política sistemática, falta de credibilidad y colaboración espontánea de parte de algunos agentes económicos, ausencia de disciplina en el quehacer económico y practicas especulativas; todo dependiendo de la actividad política económica en que se desenvuelven las personas. Los sectores políticos argumentan que la puesta en práctica de modelos importados e impuestos por intereses externos y no apegados a la realidad suigéneris del país, pueden ocasionar un costo social muy grande y poco beneficio colectivo. Las organizaciones

patronales, aún cuando en principio aliadas a un gobierno que propugna por un sistema de mercado, de libertades individuales y de libre iniciativa, han empezado a sentir dudas sobre la falta de gradualidad en la aplicación de las medidas, sobre todo aquellas que competen a la desgravación arancelaria y al ajuste de precios de bienes y servicios básicos (agua, luz y combustible).

El sector profesional todavía permanece en una posición de conceder por algún tiempo el beneficio de la duda, preocupado, sí, por el aumento en el costo de la vida, pero quizás aún más por la inestabilidad sociopolítica del país.

Los sectores laborales pertenecen a la categoría de aquellos que con más énfasis se han pronunciado, fundamentando sus declaraciones en la experiencia que se tiene del pasado, en el cual, cuando se ha intentado ajustes de este tipo las clases sociales de escasos recursos resultan más afectadas, relativamente hablando, que el resto de personas pertenecientes a estratos de ingresos más altos.

Todo pareciera indicar que un obstáculo imponderable y de impredecible proporción, lo constituiría el entorno de inseguridad, de desconfianza e incertidumbre, tanto a nivel personal como institucional, considerando que la guerra económica del terrorismo continúa con atentados frecuentes y agresiones generalizadas como la de noviembre de 1989 y que las negociaciones de paz institucionalizadas con el diálogo de representantes del FMLN son lentas en resultados.

La economía es altamente sensible a este estado de tensión y por eso puede afirmarse que los sucesos de los últimos dos meses del 89, todavía repercuten de manera negativa en el plan de estabilización y ajuste estructural que el gobierno está tratando de impulsar y que la reactivación económica depende en gran parte del alcance de una estabilidad sociopolítica. Los resultados económicos de 1989 estuvieron afectados por el deterioro socio-económico acumulativo por toda una década, por las acciones de la administración anterior y por la intensidad del conflicto de noviembre y diciembre de 1989, tantas veces mencionada en este ensayo por su relevancia en la vida nacional reciente. Es muy difícil deducir el efecto en los resultados de 1989 de las medidas que se fueron anunciando en los últimos 6 meses de ese mismo año. Por lo tanto no puede realizarse una comparación, científica y responsable, de los sectores de la economía antes y después del ajuste. Sí es del caso mencionar que la tendencia inflacionaria ha disminuido su ritmo de variación relativa en los meses de mayo y julio de 1990 0.8% y 0.5% respectivamente y que el tipo de cambio extrabancario ha permanecido estable en los meses de julio y agosto, en alrededor de ₡ 7.90 por dólar estadounidenses.

Una "mirada" breve a los resultados globales de 1989 y de lo que se proyecta, que da una idea de la evolución económica reciente y de las metas para el presente año, nos indican que aún cuando en 1989 la inflación descendió respecto al año anterior, se considera que aumentaría en 1990. Que la tasa de crecimiento del PIB se recuperaría en 1990 a 2% desde el nivel de 0.9% de 1989, y que los déficits de balanza comercial y fiscal pueden mejorar en 1990 respecto a los mostrados en 1989.

Evaluación global y perspectivas

Generalmente, los países que deciden efectuar ajustes en sus economías, que en algún grado contengan reformas tributarias y redireccionamiento del sistema de precios, de la política cambiaria y de la política comercial, efectúan un esfuerzo por establecer una economía que sea capaz de generar sus propios recursos e ir reduciendo progresivamente la dependencia de la ayuda externa.

Al decidir resolver sus problemas económicos estructurales, en lugar de seguir ocultando la auténtica dimensión de su crisis con medidas paliativas, que más responden a situaciones coyunturales, un país como El Salvador con sus limitados recursos naturales y problemas sociopolíticos, tendrá que estar dispuesto a afrontar sacrificios de toda índole. En el camino se irá percatando que sus plantas industriales y su maquinaria (capacidad instalada), así como su capacitación industrial, ya no corresponde a la tecnología del momento. Su condición de subdesarrollo y la práctica por muchos años de un sistema de protección arancelaria, quedarán evidenciadas aún más con una desventaja competitiva en cuanto a calidad y precio ante sus adversarios industriales y comerciales, dada la experiencia tecnológica acumulada por países industrializados y por países que han logrado superar su condición de subdesarrollo de hace tres décadas a base de voluntad, desempeño y disciplina. Es frecuente escuchar en círculos profesionales y en el campo de los negocios de que El Salvador no está preparado para enfrentar la competencia que surge de una desgravación arancelaria, que es una forma implícita de pedir un diferencial de un sistema proteccionista y de mercado cautivo, como el que ha prevalecido en el Mercado Común Centroamericano por casi cuarenta años. Creemos más bien que se deber afrontar la realidad y reiniciar un nuevo esfuerzo dentro de un esquema y perspectiva de ir aceptando y reconociendo la crisis en su verdadera dimensión y, objetivamente hablando, casi empezar de cero para agotar los esfuerzos por sentar las bases de una estructura productiva auténticamente eficiente.

A nivel industrial y específicamente a nivel manufacturero no puede seguirse hablando de rehabilitación, sino de reconversión industrial,

que en muchos casos es sinónimo de una planta diferente porque su maquinaria (hoy en día artesanal) ya tiene cuarenta o más años, depreciada, obsoleta y cuyo costo fue superado varias veces por utilidades acumuladas que quizás no se reinvirtieron en su oportunidad para ir introduciendo los cambios o modernizaciones pertinentes. La tarea de un cambio en las estructuras productivas, del logro de una economía fortalecida y financieramente sana requiere de tiempo y esfuerzo de todos los agentes productivos.

En tal sentido, las perspectivas de logros en un programa de ajuste estructural dependerán en gran parte de una comprensión y colaboración de esos agentes (supuestamente de cambio), dentro de un esquema de concertación y de una voluntad de aunar o conciliar esfuerzos diversos para el alcance de un mismo fin. Dentro de esta concepción estaría implícito una serie de requisitos, entre ellos, los siguientes: armonización de intereses, participación en el diseño de planes específicos, negociación de medidas e integración de organismos vinculados para la coordinación de esfuerzos en la implementación de acciones concretas.

Anexo estadístico

Producto Interno Bruto (colones de 1962)
(Millones de colones - miles de habitantes)

Años	PIB	Var. Anual %	Población	Var. Anual %	PIB Per Cápita	Var. anual
1959	1,328.9		2,492.2		533.22	
1960	1,382.7	4.05	2,569.8	3.11	538.06	0.91
1961	1,431.5	3.53	2,649.5	3.11	540.27	0.41
1962	1,602.7	11.96	2,731.4	3.09	586.77	8.61
1963	1,671.6	4.30	2,817.0	3.13	593.40	1.13
1964	1,827.5	9.33	2,907.9	3.23	628.46	5.91
1965	1,925.7	5.37	3,005.8	3.37	640.66	1.94
1966	2,063.6	7.16	3,114.3	3.61	662.62	3.43
1967	2,175.6	5.43	3,232.4	3.79	673.06	1.58
1968	2,246.2	3.25	3,354.5	3.78	669.61	-0.51
1969	2,324.4	3.48	3,475.0	3.59	668.89	-0.11
1970	2,393.6	2.98	3,588.4	3.26	667.04	-0.28
1971	2,508.8	4.81	3,694.2	2.95	679.12	1.81
1972	2,646.0	5.47	3,796.0	2.76	697.05	2.64
1973	2,779.8	5.06	3,894.7	2.60	713.74	2.39
1974	2,958.4	6.42	3,990.8	2.47	741.31	3.86
1975	3,122.8	5.56	4,085.2	2.37	764.42	3.12
1976	3,247.0	3.98	4,180.0	2.32	776.79	1.62
1977	3,443.7	6.06	4,274.9	2.27	805.56	3.70
1978	3,664.8	6.42	4,366.3	2.14	839.34	4.19
1979	3,601.7	-1.72	4,450.9	1.94	809.21	-3.59
1980	3,289.3	-8.67	4,525.4	1.67	726.85	-10.18
1981	3,016.8	-8.28	4,582.6	1.26	658.32	-9.43
1982	2,847.7	-5.61	4,624.9	0.92	615.73	-6.47
1983	2,870.4	0.80	4,662.8	0.82	615.60	-0.02
1984	2,935.6	2.27	4,706.8	0.94	623.69	1.32
1985	2,993.6	1.98	4,767.6	1.29	627.91	0.68
1986	3,012.5	0.63	4,845.6	1.64	621.70	-0.99
1987	3,093.5	2.69	4,933.8	1.82	627.00	0.85
1988	3,143.8	1.63	5,031.5	1.98	624.82	-0.35
1989	3,177.0	1.06	5,137.7	2.11	618.37	-1.03

Fuente: Sección de Cuentas Nacionales. Banco Central de Reserva.

Inversión y formación de capital. En colones de 1962.
(Millones de colones)

Años	PIB	Inversión Total	% PIB	Formación cap. priv.	% PIB	Formación cap. públ.	% PIB	Variación de Inventarios
1962	1,603	194	12	135	8	38	2	21
1963	1,672	211	13	156	9	43	3	12
1964	1,827	299	16	199	11	46	3	54
1965	1,926	281	14	194	10	74	4	13
1966	2,064	352	17	206	10	93	4	34
1967	2,176	291	13	223	10	66	3	2
1968	2,246	227	10	163	7	57	2	7
1969	2,324	254	11	167	7	59	3	28
1970	2,394	288	12	196	8	64	3	29
1971	2,509	350	14	209	8	84	3	56
1972	2,646	328	12	272	10	114	4	-58
1973	2,780	425	15	246	9	105	4	74
1974	2,958	535	18	281	9	120	4	134
1975	3,123	481	15	320	10	199	6	-38
1976	3,247	532	16	355	11	180	5	-3
1977	3,444	764	22	431	13	247	7	86
1978	3,665	786	21	495	14	200	5	90
1979	3,602	606	16	371	10	215	6	19
1980	3,289	412	12	189	5	233	7	-10
1981	3,017	396	13	161	5	215	7	19
1982	2,848	356	12	164	6	175	6	17
1983	2,870	326	11	178	6	135	5	12
1984	2,936	335	11	199	7	121	4	14
1985	2,994	317	10	242	8	112	4	-37
1986	3,012	385	13	286	9	94	3	4
1987	3,094	368	12	307	10	108	3	-46
1988	3,144	437	14	305	10	119	4	12
1989	3,177	587	18	318	10	140	4	129

Fuente: Banco Central de Reserva

**Financiamiento de la inversión
(Millones de colones)**

Años	Ahoro priv.	Ahoro públ.	Ahoro ext.	Inv. int. bruta
1978	1.074	474	286	1,834
1979	1.086	492	-22	1,556
1980	1.160	54	-31	1,183
1981	760	241	230	1,231
1982	697	260	228	1,185
1983	908	122	194	1,224
1984	997	169	228	1,394
1985	924	372	258	1,554
1986	1.813	718	88	2,619
1987	2.233	425	202	2,860
1988	2.864	241	398	3,503
1989	4.901	-320	665	5,246

Fuente: Banco Central de Reserva

Salarios mínimos diarios promedio. Agosto 1988.

	Colones salvadoreños.	Año base 1978
	Nominal	Real
Industria, comercio y servicios	17.50	3.46
Agropecuario	9.50	1.88
Industrial-agrícola, temporales	13.00	2.54
Recolección de cosechas	12.08	2.47

Déficit, ahorro corriente del sector público y tasa de crecimiento de la deuda pública externa (En millones de colones)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ⁽¹⁾
Déficit del Sector Público (A+B)	-197.1	-370.1	-926.5	-1050.1	-711.4	-607.5	-196.1	-178.2	-170.1	-230.0	-581.6	-1,476.7	-533.8
A. Financiamiento interno	42.5	212.3	722.7	699.9	296.9	150.6	-24.8	-116.8	-151.6	-62.9	264.5	985.6	-527.6
B. Financiamiento externo	154.6	157.8	203.8	350.2	414.5	456.9	220.9	295.0	321.7	292.9	317.1	491.1	1,061.4
Ahorro corriente Sector Público	474.3	492.3	53.8	240.8	259.9	121.8	169.0	372.2	717.6	424.6	241.3	-320.3	-61.0
Tasa crecim. deuda públ. ext.	20.9	17.5	19.2	37.4	25.0	21.9	9.2	9.6	5.4	4.6	4.7	10.9	4.1

(1) Cifras del Sector Público no financiero

Fuente: Sugerencias de política económica Departamento de Programación Monetaria y Financiera

Banco Central de Reserva. Variables monetarias y crediticias (Saldos en millones de colones salvadoreños)

Variable/Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Res. internac. netas	-267.8	-492.9	-245.5	173.6	174.5	170.7	890.4	1,180.6	972.0	1,310.1
II. Activ. internos netos	2,215.2	2,685.1	2,842.4	2,819.6	2,968.7	3,248.4	3,556.1	3,281.6	3,672.1	3,884.2
Crédito e Inversiones	2,608.7	3,225.6	3,464.9	3,317.5	3,752.1	4,195.8	4,106.1	4,614.2	5,201.6	6,924.1
Sector Privado	1,730.6	1,497.2	1,397.9	1,462.5	1,453.8	1,740.7	1,663.0	1,991.7	2,328.9	3,115.8
Bancos Com. e Hipot.	606.3	597.6	649.3	788.0	677.0	885.9	817.3	1,097.6	1,261.1	2,093.4
Crédito Normal	606.3	597.6	649.3	788.0	677.0	885.9	817.3	1,097.6	1,261.1	2,093.4
Inst. Finac. Privadas	176.4	192.5	176.6	167.9	237.8	214.0	189.2	182.4	155.0	158.2
Inst. Oficiales de Crédito	947.9	707.1	572.0	506.6	539.0	640.8	656.5	711.7	912.8	864.2
Crédito no Asignado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sector Público	878.1	1,728.4	2,067.0	1,855.0	2,298.3	2,455.1	2,443.1	2,622.5	2,872.7	3,808.3
Gobierno Central	562.4	1,347.8	1,679.1	1,460.1	1,875.0	2,020.0	1,968.1	2,077.3	2,291.7	3,283.3
Crédito e Invers. Normal	562.4	1,347.8	1,679.1	1,460.1	1,875.0	2,020.0	1,968.1	2,077.3	2,291.7	3,283.3
Consolidación de deuda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inst. ofic. autónomas	315.7	380.6	387.9	392.5	406.4	433.8	474.0	543.0	578.6	519.7
Gobiernos Locales	0.0	0.0	0.0	2.4	16.9	1.3	1.0	2.2	2.4	5.3
Compr.d.Cart.Bcos. Co. e Hi.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras cuentas netas	-393.5	-540.5	-622.5	-497.9	-783.4	-947.4	-550.0	-1,332.6	-1,529.5	-3,039.9
III. Total (I+II+IV+V=)	1,947.4	2,192.2	2,596.9	2,993.2	3,143.2	3,419.1	4,446.5	4,462.2	4,644.1	5,194.3
IV. Oblig. ext. med. y largo plazo	716.5	914.5	1,232.1	1,567.2	1,514.4	1,425.9	2,442.2	1,961.6	1,733.9	1,932.4
V. Base monetaria	1,230.9	1,277.7	1,364.8	1,426.0	1,628.8	1,993.2	2,004.3	2,500.6	2,910.2	3,261.9
Bancos Comerc. e hipot.	508.1	567.3	624.3	692.9	784.1	901.5	832.8	1,192.6	1,576.7	1,525.0
Billetes y Monedas	68.4	70.6	65.1	55.8	73.4	60.5	116.7	56.9	68.8	90.5
Depósitos	439.7	496.7	559.2	637.1	710.7	841.0	716.1	1,135.7	1,507.9	1,434.5
Sector Privado	722.8	710.4	740.5	733.1	844.7	1,091.7	1,171.5	1,308.0	1,333.5	1,736.9
Billetes y monedas	718.7	703.1	732.0	724.7	835.3	1,079.8	1,156.5	1,298.0	1,326.2	1,727.1
Depósitos	4.1	7.3	8.5	8.4	9.4	11.9	15.0	10.0	7.3	9.8

Banco Central de Reserva. Variables monetarias y crediticias reales. Año base=1978

Variable/Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Res. internac. netas	-196.7	-324.3	-142.4	87.7	80.3	59.5	238.2	264.1	183.9	200.8
II. Activ. internos netos	1,627.0	1,766.4	1,648.3	1,425.0	1,366.2	1,133.1	951.5	734.2	694.8	595.2
Crédito e Inversiones	1,916.0	2,122.0	2,009.3	1,676.6	1,726.7	1,463.6	1,098.7	1,032.4	984.2	1,061.1
Sector Privado	1,271.1	984.9	810.7	739.1	669.0	607.2	445.0	445.6	440.6	477.5
Bancos Com. e Hipot.	445.3	393.1	376.5	398.2	311.6	309.0	218.7	245.6	238.6	320.8
Crédito Normal	445.3	393.1	376.5	398.2	311.6	309.0	218.7	245.6	238.6	320.8
Inst. Finac. Privadas	129.6	126.6	102.4	84.9	109.4	74.6	50.6	40.8	29.3	24.2
Inst. Oficiales de Crédito	696.2	465.2	331.7	256.0	248.0	223.5	175.7	159.2	172.7	132.4
Crédito no Asignado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sector Público	645.0	1,137.0	1,198.7	937.5	1,057.7	856.4	653.7	586.7	543.5	583.6
Gobierno Central	413.1	886.7	973.7	737.9	862.9	704.6	526.6	464.8	433.6	503.1
Crédito e Invers. Normal	413.1	886.7	973.7	737.9	862.9	704.6	526.6	464.8	433.6	503.1
Consolidación de deuda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inst. ofic. autónomas	231.9	250.4	224.9	198.4	187.0	151.3	126.8	121.5	109.5	79.6
Gobiernos Locales	0.0	0.0	0.0	1.2	7.8	0.5	0.3	0.5	0.5	0.8
Compr.d.Cart.Bcos. Com. e Hip.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras cuentas netas	-289.0	-355.6	-361.0	-251.6	-360.5	-330.5	-147.2	-298.1	-289.4	-465.8
III. Total (I+II+IV+V)	1,430.3	1,442.1	1,506.0	1,512.7	1,446.5	1,192.7	1,189.7	998.3	878.7	796.0
IV. Oblig. ext. med. y largo plazo	526.3	601.6	714.5	792.0	696.9	497.4	653.4	438.9	328.1	296.1
V. Base monetaria real	904.1	840.5	791.5	720.7	749.6	695.3	536.3	559.5	550.6	499.9
Bancos Comerc. e hipot.	373.2	373.2	362.0	350.2	360.8	314.5	222.8	266.8	298.3	233.7
Billetes y Monedas	50.2	46.4	37.8	28.2	33.8	21.1	31.2	12.7	13.0	13.9
Depósitos	323.0	326.8	324.3	322.0	327.1	293.4	191.6	254.1	285.3	219.8
Sector Privado	530.9	467.3	429.4	370.5	388.7	380.8	313.5	292.6	252.3	266.2
Billetes y monedas	527.9	462.5	424.5	366.3	384.4	376.7	309.4	290.4	250.9	264.7
Depósitos	3.0	4.8	4.9	4.2	4.3	4.2	4.0	2.2	1.4	1.5

Evolución de los tipos de cambio con relación al US\$. Promedio venta. (Colones por US\$1.00)

	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.	Ofic.	Banc.
Enero	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	3.90	2.5	4.05	2.5	4.10	2.5	4.90	5.0	-	5.0	-
Febrero	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	3.90	2.5	4.05	2.5	4.10	5.0	5.00	5.0	-	5.0	-
Marzo	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	4.00	2.5	4.05	2.5	4.10	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Abril	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	4.00	2.5	4.05	2.5	4.15	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Mayo	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	4.00	2.5	4.05	2.5	4.15	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Junio	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	4.00	2.5	4.05	2.5	4.55	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Julio	2.5	-	2.5	-	2.5	-	2.5	4.05	2.5	4.05	2.5	4.58	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Agosto	2.5	-	2.5	-	2.5	3.75	2.5	4.05	2.5	4.05	2.5	4.68	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Setiembre	2.5	-	2.5	-	2.5	3.90	2.5	4.05	2.5	4.05	2.5	-	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Octubre	2.5	-	2.5	-	2.5	4.00	2.5	4.05	2.5	4.05	2.5	4.90	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Noviembre	2.5	-	2.5	-	2.5	3.90	2.5	4.05	2.5	4.05	2.5	4.90	5.0	-	5.0	-	5.0	-
Diciembre	2.5	-	2.5	-	2.5	3.90	2.5	4.05	2.5	4.05	2.5	4.90	5.0	-	5.0	-	5.0	-

Cotización del dólar en el mercado extrabancario

	1982	1982	1983	1983	1984	1984	1985	1985	1986	1986	1987	1987	1988	1988	1989	1989	1990	1990
	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta
Enero	—	—	4.19	4.34	3.98	4.08	4.07	4.17	6.12	6.30	5.20	5.31	5.39	5.46	5.46	5.56	7.08	7.18
Febrero	—	—	4.14	4.36	4.00	4.08	4.34	4.48	5.96	6.17	5.26	5.34	5.45	5.51	5.71	5.79	7.52	7.62
Marzo	—	—	4.26	4.43	4.00	4.10	4.51	4.69	5.82	5.97	5.44	5.55	5.45	5.49	5.86	5.96	8.14	8.26
Abril	—	—	4.33	4.44	4.00	4.09	4.53	4.72	5.73	5.86	5.44	5.53	5.37	5.46	5.66	5.76	8.01	8.13
Mayo	—	—	4.35	4.47	4.03	4.12	5.06	5.19	5.77	5.91	5.55	5.63	5.41	5.48	5.82	5.93	7.83	7.93
Junio	—	—	4.52	4.64	4.10	4.19	5.47	5.75	5.76	5.91	5.55	5.65	5.40	5.47	6.10	6.21	7.78	7.85
Julio	—	—	4.76	4.96	4.11	4.21	5.85	5.99	5.60	5.71	5.51	5.59	5.37	5.42	6.32	6.42	—	—
Agosto	3.73	3.90	4.43	4.58	4.06	4.17	6.28	6.38	5.47	5.59	5.46	5.50	5.31	5.38	6.38	6.45	—	—
Setiembre	3.85	4.06	4.14	4.24	3.96	4.05	4.47	7.70	5.45	5.58	5.45	5.49	5.31	5.37	6.42	6.47	—	—
Octubre	4.15	4.28	4.09	4.20	3.92	4.01	7.32	7.53	5.52	5.63	5.41	5.46	5.26	5.34	6.45	6.50	—	—
Noviembre	4.16	4.29	4.03	4.15	3.90	4.01	6.48	6.75	5.30	5.38	5.42	5.46	5.27	5.35	6.55	6.62	—	—
Diciembre	4.05	4.25	3.91	4.04	4.04	4.14	6.49	6.66	5.12	5.20	5.40	5.45	5.28	5.34	6.70	6.79	—	—
Promedio	3.99	4.16	4.26	4.40	4.01	4.10	5.41	5.83	5.64	5.77	5.42	5.50	5.36	5.42	6.12	6.21	7.73	7.83

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, Sección de Indicadores Económicos.

Balanza de pagos
(Millones de dólares)

Años	Balanza comercial	Servicios	Saldo balanzas bienes y serv.	Transfer.(1) AID	Asistencia RIN	Variación
1978	-227	-110	-337	51	—	29
1979	92	-122	-30	51	—	-108
1980	113	-132	-18	49	—	-196
1981	-187	-109	-296	66	119	-79
1982	-157	-170	-327	99	168	70
1983	-135	-169	-304	109	248	200
1984	-252	-116	-368	140	257	7
1985	-266	-110	-376	118	270	47
1986	-180	-87	-267	179	260	75
1987	-403	-30	-433	232	387	51
1988	-398	-58	-456	266	244	-64
1989	-665	-39	-704	267	252	56

(1) Excluye asistencia AID

Fuente: Banco Central de Reserva

Indicadores Sociales

Sub-empleo y desempleo				
	Sub-empleo Urbano	Sub-empleo Rural	Desempleo Urbano	Desempleo Rural
1985	33.73%	54.43%	17.66%	16.1
1988	50.04%	N.D.	9.37%	N.D.

Tasa de analfabetismo			Tasa de mortalidad infantil	
Año	Urbano	Rural	Año	Por millar
1985	17.59%	41.40%	1987	75
1987	19.82%	n.d		

Evolución de los tipos de cambio con relación al US\$ (Colones por US\$ 1.00)

	1989	1989	1990	1990	1990	1990
	Ofic.	Banc.	Ofic.(a)	Banc. Adm.(b)	Banc.	Casa camb.(c)
Enero	5	—	5	—	6.63	—
Febrero	5	—	5	—	6.92	—
Marzo	5	—	5	6.92	7.79	—
Abril	5	—	5	6.92	7.8	—
Mayo	5	—	—	—	7.74	7.9
Junio	5	—	—	—	7.65	7.85
Julio	5	6.21	—	—	7.76	7.89
Agosto	5	6.38	—	—	—	—
Setiembre	5	6.42	—	—	—	—
Octubre	5	6.43	—	—	—	—
Noviembre	5	6.46	—	—	—	—
Diciembre	5	6.5	—	—	—	—

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

(a) A partir del 21 de enero, en que se unificó el tipo de cambio, no existe mercado paralelo o bancario.

(b) A partir del 19 de marzo aparece el Bancario Administrativo.

(c) Las casas de cambio aparecen el 15 de mayo.

Banco Central de Reserva. Variables monetarias y crediticias. Variaciones relativas a 1980. %

Variable/ Año	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Res. internac. netas	84.1	-50.2	-170.7	0.5	-2.2	421.6	32.6	-17.7	34.8
II. Activ. internos netos	21.2	5.9	-0.8	5.3	9.4	9.5	-7.7	11.9	5.8
Crédito e Inversiones	23.6	7.4	-4.3	13.1	11.8	-2.1	12.4	12.7	33.1
Sector Privado	-13.5	-6.6	4.6	-0.6	19.7	-4.5	19.8	16.9	33.8
Bancos Com. e Hipot.	-1.4	8.7	21.4	-14.1	30.9	-7.7	34.3	14.9	66.0
Crédito Normal	-1.4	8.7	21.4	-14.1	30.9	-7.7	34.3	14.9	66.0
Inst. Finac. Privadas	9.1	-8.3	-4.9	41.6	-10.0	-11.6	-3.6	-15.0	2.1
Inst. Oficiales de Crédito	-25.4	-19.1	-11.4	6.4	18.9	2.5	8.4	28.3	-5.3
Crédito no Asignado	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector Público	96.8	19.6	-10.3	23.9	6.8	-0.5	7.3	9.5	32.6
Gobierno Central	139.7	24.6	-13.0	28.4	7.7	-2.6	5.5	10.3	43.3
Crédito e Invers. Normal	139.7	24.6	-13.0	28.4	7.7	-2.6	5.5	10.3	43.3
Consolidación de deuda	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Inst. ofic. autónomas	20.6	1.9	1.2	3.5	6.7	9.3	14.6	6.6	-10.2
Gobiernos Locales	—	—	—	604.2	-92.3	-23.1	120.0	9.1	120.8
Compr.d.Cart.Bcos. Co. e Hi.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Otras cuentas netas	37.4	15.2	-20.0	57.3	20.9	-41.9	142.3	14.8	98.8
III. Total (I+II+III+IV+V)	12.6	18.5	15.3	5.0	8.8	30.0	0.4	4.1	11.8
IV. Oblig. ext. med. y largo plazo	27.6	34.7	27.2	-3.4	-5.8	71.3	-19.7	-11.6	11.4
V. Base monetaria	3.8	6.8	4.5	14.2	22.4	0.6	24.8	16.4	12.1
Bancos Comerc. e hipot.	11.7	10.0	11.0	13.2	15.0	-7.6	43.2	32.2	-3.3
Billetes y Monedas	3.2	-7.8	-14.3	31.5	-17.6	92.9	-51.2	20.9	31.5
Depósitos	13.0	12.6	13.9	11.6	18.3	-14.9	58.6	32.8	-4.9
Sector Privado	-1.7	4.2	-1.0	15.2	29.2	7.3	11.7	1.9	30.3
Billetes y monedas	-2.2	4.1	-1.0	15.3	29.3	7.1	12.2	2.2	30.2
Depósitos	78.0	16.4	-1.2	11.9	26.6	26.1	-33.3	-27.0	34.2

Deuda externa salvadoreña (Millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Pública	399	475	653	816	995	1,086	1,194	1,254	1,308	1,374	1,494
Bancaria	236	478	624	723	748	725	657	552	448	424	533
Privada	249	188	168	144	130	139	133	122	120	115	113
Total	884	1,141	1,444	1,683	1,873	1,950	1,984	1,928	1,876	1,913	2,159
Deuda Total como % del PIB nominal	26%	32%	42%	47%	46%	42%	35%	49%	39%	35%	37%
Servicio de deuda como % de Exportac.	44%	47%	50%	88%	55%	61%	57%	58%	73%	45%	37%

Fuente: Banco Central de Reserva

**Gert Rosenthal y
Rómulo Caballeros**

Ajuste estructural en Guatemala

Introducción

Guatemala es un caso típico de un país latinoamericano enfrentado a lo que suele denominarse la "crisis económica de los ochenta".¹ Ingresó al decenio con serios problemas, algunos de larga data (rezagos sociales excepcionalmente graves), y otros de tipo coyuntural (el efecto de la segunda gran alza del petróleo en 1979). Se trata, en efecto, de una nación particularmente vulnerable a los vaivenes de la economía internacional y muy dependiente de la exportación de productos básicos, variable que condiciona el desempeño global de la economía. Por añadidura, la turbulencia política característica de Centroamérica en general y de Guatemala en particular, tuvo consecuencias adversas para la economía, sobre todo en el ámbito de la inversión y de los movimientos del capital privado. Es por eso que la CEPAL habla de una "doble crisis" en el caso de Centroamérica: una económica y otra política.²

1 Véase, por ejemplo: CEPAL, *Crisis económica y política de ajuste, estabilización y crecimiento*, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 54, (LC/G 1408/Rev.2) Santiago de Chile, septiembre de 1986. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.86.II.G.12.

2 CEPAL. *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo* (LC/MEX/G.1/11ev.1), México D. F., 1985.

La reacción de las autoridades ante la crisis fue también relativamente típica, al menos en los primeros años. Ante la contracción de la demanda internacional, al principio se tomaron medidas anticíclicas, en especial alzando el gasto público. Luego, al prolongarse la recesión internacional, y al agotarse las reservas económicas internacionales, se adoptaron medidas de ajuste de manera abrupta y desordenada (y no siempre coherente). Así, durante la mayor parte del decenio, e incluso hasta el presente, la economía guatemalteca se debatió entre una serie de presiones y desequilibrios financieros, a los que se sumó una prolongada depresión productiva. Es más: se puede afirmar que la contracción de la actividad económica fue la primer línea de defensa frente al desequilibrio externo.

En Guatemala transcurrieron varios años de recesión, hasta que se optó por seguir la ruta convencional de alterar los precios relativos de los bienes transables en relación con los no transables. En general, desde los inicios hasta los fines de la década, la respuesta de la política económica se caracterizó por la aplicación parcial de medidas de ajuste que en la mayoría de los casos carecieron de continuidad y, algunas veces, también carecieron de coherencia.

En el presente capítulo, se pasa revista somera a la evolución de la economía guatemalteca y a la manera en que las autoridades reaccionaron ante las dificultades que se le plantearon a lo largo del decenio.

Antecedentes

Durante el largo periodo desde la postguerra hasta finales de los años setenta, la economía guatemalteca experimentó un sostenido crecimiento en el marco de una prolongada, aunque endeble estabilidad financiera. Ello fue el resultado de la conjugación de cuatro factores que se apoyaron mutuamente en algunos periodos y se compensaron en otros. En primer lugar, una sostenida expansión y diversificación de las ventas externas, aunque en la mayoría de los casos vinculadas al tradicional sector agroexportador. En segundo lugar, la dinámica del sector industrial, especialmente a partir de los inicios del proceso de integración económica centroamericana. En tercer lugar, el creciente papel que jugó el gasto público como promotor del desarrollo, y, finalmente, el sostenido esfuerzo de acumulación que permitiera el financiamiento de un coeficiente de inversión que bordeaba la cuarta parte del producto interno bruto.

En el periodo de los años sesentas y setentas, aquel papel compensatorio de los factores de crecimiento se verificó dentro del estrecho

margen que permitían las condiciones internas y especialmente las externas, con el objeto de mantener los equilibrios macrofinancieros.

Así, la política monetaria se definía a partir de amplios márgenes de prudencia, de tal manera que la actividad crediticia del sistema financiero se establecía en función directa de aquellas limitantes, para asegurar el continuo mantenimiento de la estabilidad cambiaria y las condiciones monetarias y crediticias favorables a la actividad productiva. Las actividades del Banco Central se concentraban en dotar de una razonable liquidez al sistema bancario, fundamentalmente mediante operaciones de redescuento, en tanto que apoyaba financieramente al sector público exclusivamente para la realización de proyectos de inversión, cuidando que la expansión monetaria proveniente de los factores internos guardaran correspondencia con el comportamiento de los factores exógenos y la previsible tendencia de la producción.

Por su parte, el sector público gradualmente fue ensanchando sus actividades de promover el desarrollo, aprovechando los márgenes de holgura que dejaba parte del excedente del sector externo y la disponibilidad de financiamiento externo en condiciones favorables. En una primera etapa, hasta aproximadamente 1965-1967, la política fiscal buscó la ejecución de un presupuesto equilibrado y el gasto público creciente se destinó a la ampliación de los servicios públicos, especialmente en educación, salud y otros gastos sociales, así como en algunas obras de infraestructura que ampliaban el espacio económico para la actividad productiva, especialmente carreteras, consolidación del sistema eléctrico nacional, puertos y aeropuertos.

En una segunda etapa alrededor del periodo 1968-1975, para estimular al sector productivo, se ampliaron las actividades de soporte del sector público y surgieron o se fortalecieron instituciones financieras de fomento al desarrollo, sobre todo en los sectores agrícolas e industrial. Finalmente, durante el último periodo, gradualmente se debilita el esquema financiero, cuando el gasto público continuó expandiéndose en torno a grandes proyectos de inversión y la política fiscal no fue capaz de ajustarse a las ya cambiantes circunstancias de la economía internacional, sobre todo por el primer choque petrolero y el agotamiento de la pretérita diversificación de exportaciones, lo que dio lugar a un creciente desequilibrio fiscal que se agregó a los efectos desestabilizadores de los posteriores desajustes de las cuentas externas.

Con todo, en el caso de Guatemala, no llegó a conformarse un Estado empresario que invadiera la esfera de competencia del sector productivo, sino que éste concentró sus actividades en apoyar un proceso de cambio

gradual en la economía, caracterizado por la diversificación de las agroexportaciones y avances significativos en la sustitución de importaciones, en los años incipientes de la integración centroamericana.

La protección industrial radicó en la aplicación del arancel común centroamericano y la Ley de Fomento Industrial, que comprendía exenciones fiscales a las importaciones de insumos y bienes de capital así como sobre las utilidades. Dichos instrumentos, en su origen, provocaron un importante grado de sustitución de importaciones de bienes finales de consumo, pero no lograron estimular la articulación intersectorial necesaria con el resto de actividades. Gradualmente fue perdiendo sus efectos iniciales y propiciando crecientes grados de ineficiencia en algunas ramas industriales. Sin embargo, los coeficientes de comercio exterior a producto, de aquel período, permiten ubicar a Guatemala entre la categoría de las pequeñas economías agroexportadoras abiertas.

Por lo demás, la política económica en general no incluyó extensos programas de subsidios y se procuró minimizar el uso de tasas de interés diferenciales —excepto para algunas actividades agrícolas—para evitar la introducción de distorsiones sectoriales. Igualmente se aplicó reiteradamente una política liberal respecto a los salarios, que no incluía medidas generalizadas en la determinación de las remuneraciones.

No obstante aquel crecimiento sostenido con estabilidad financiera, los cambios importantes en la estructura social, el fortalecimiento de una clase media urbana y el ensanchamiento de los servicios sociales, paulatinamente se fue produciendo una concentración del ingreso y una ampliación de los estados de pobreza,³ al tiempo que en general se pronunció la diferencia entre la economía moderna vinculada con el sector externo y la economía encargada de la producción para consumo interno. De allí que en reiteradas oportunidades se haya calificado de concentrador, excluyente y aditivo, aquel proceso de crecimiento y acumulación.⁴

Situación económica al inicio de los años ochenta

Hacia finales de la década de los setenta, la evolución económica de Guatemala recibió influencias de signo contradictorio, que principiaron un debilitamiento del impulso sostenido de años pretéritos y una tendencia hacia la agudización de desequilibrios financieros antes latentes. En 1979 confluyeron dos fenómenos de especial significación: el impacto del

3. Véase CEPAL. *Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano* (CEPAL/MEX/1983/L.32), 23 de noviembre de 1983.

4. Véase CEPAL. *La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias* (E/CEPAL/MEX. R.3/11ev.1), 27 de mayo de 1983.

alza de los precios de los hidrocarburos (los términos de intercambio en esos años sufrieron una caída de casi 16%) y los acontecimientos políticos en Centroamérica (sobre todo en Nicaragua, El Salvador y la propia Guatemala), todo ello creó un ambiente de gran incertidumbre.

En este sentido, en el período inmediatamente anterior a la crisis de los ochenta, las principales tendencias de la economía guatemalteca pusieron de manifiesto:

- a) Una franca desaceleración productiva: una economía que había logrado tasas de crecimiento promedio de alrededor de 5.5% anual desde mediados de los cincuenta, experimentó una continua desaceleración, pasando de 4.7% en 1979 a 0.7% en 1981.
- b) Una severa contracción en la inversión privada, que disminuyó en términos reales en más de 11% en 1979 y más de 20% en 1980.
- c) Una agudización del desequilibrio externo: el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos llegó a 6.4% del producto interno bruto en 1981, año en que virtualmente se agotaron las reservas monetarias internacionales.
- ch) Tendencias alcistas de los precios: la variación promedio anual del índice de precios al consumidor excedió el 10% en 1979, 1980 y 1981, en gran parte como reflejo de la tendencia de los precios internacionales, ya que en una economía tradicionalmente abierta como la guatemalteca los excesos de demanda históricamente se reflejaron en el sector externo, y no en los precios.
- d) Una creciente falta de liquidez en los bancos del sistema: la base monetaria real disminuyó 6.2% en 1979, 10.0% en 1980 y 5.0% en 1981.

Si bien la expansión del gasto público atenuó el efecto recesivo aludido, el déficit fiscal se elevó significativamente, constituyéndose en otra de las señales de exacerbación de los desequilibrios financieros. El déficit del gobierno central, como porcentaje del producto interno bruto, pasó de 2.6% en 1979 a 7.4% en 1981.

Vale la pena detenerse un momento en este punto. Ante la desaceleración de la economía, la recaudación de ingresos tendió a disminuir: El coeficiente de tributación pasó de 10.2% a 7.6% entre 1978 y 1981. Al mismo tiempo, como se dijo, se produjo una rápida expansión en los gastos de funcionamiento y especialmente los de capital (frecuentemente, en proyectos de dudosa prioridad). De otra parte, para financiar el déficit fiscal, el gobierno central acudió a un caudal cada vez mayor de crédito, tanto de origen interno como externo. En 1980 el crédito interno se triplicó respecto al de 1979, creando un síndrome de exclusión del crédito privado. El crédito externo fue casi en su totalidad de tipo comercial o de proveedores.

Los fenómenos mencionados sufrieron fuertemente la influencia de la recesión económica internacional y de las presiones inflacionarias de los principales países industrializados. Como se dijo, el encarecimiento generalizado de las importaciones contribuyó a mantener las presiones inflacionarias internas; las tasas de interés excepcionalmente elevadas en los mercados financieros internacionales no sólo afectaron el servicio de la deuda externa, sino además contribuyeron a estimular la salida de capitales puesto que las autoridades monetarias del país no adecuaron las tasas de interés internas a la situación existente en el exterior.

Hacia finales de 1981, la economía guatemalteca arribó a una situación crítica, cuyo rasgo esencial fue la escasez de divisas. Fue ante este trasfondo que el país se enfrentó a los conocidos factores adversos provenientes de la economía internacional, entre los cuales se destacan la caída en la demanda externa y especialmente en los precios unitarios de la mayoría de los productos exportables, el encarecimiento de las importaciones y los incrementos en las tasas de interés. Además, estos fenómenos afectaban con igual o mayor severidad a los demás países centroamericanos, con cuyas economías Guatemala había desarrollado un elevado grado de interdependencia; todo ello repercutiría sobre el comercio intrarregional, en el cual el país había mantenido históricamente una situación fuertemente superavitaria.

Las políticas macroeconómicas a principios de la década

Ante este cúmulo de dificultades, contradicciones y distorsiones interrelacionadas, las autoridades no respondieron con una política integral, sino con medidas correctivas parciales que generalmente se limitaban a atender un área específica. Hubo una tendencia a adaptar las principales políticas a las variaciones de las circunstancias —en el ámbito cambiario, fiscal, crediticio, de precios y de salarios— pero esa adaptación fue muy lenta, y las más de las veces resultó insuficiente a la postre. En general, las medidas fueron perdiendo continuidad en el tiempo, entraron en contradicciones entre ellas o carecieron de suficiente apoyo político. Entre 1979 y 1981, ante la evidencia de que la inversión privada se estaba desactivando y que, en general, la producción tendía a estancarse, una de las principales medidas de estímulo en el área de las finanzas públicas fue la de mantener una política de expansión del gasto, especialmente en lo que se refiere a la inversión gubernamental. Parte de la motivación de esta política consistía en reactivar la economía, dado el papel compensatorio que el gasto público había jugado en el pasado.

La captación de ingresos no logro financiar el mayor gasto. Por el contrario los ingresos fiscales disminuyeron, por cuanto el esquema

impositivo guatemalteco se basa en alto grado en la tributación indirecta, en la cual inciden en gran proporción los gravámenes al comercio exterior.

Por otra parte, para compensar primero los efectos de la baja de los precios internacionales y las alzas de costos de producción, así como la sobrevaluación cambiaria, se redujeron los gravámenes de algunos productos de exportación. Aún cuando se introdujeron nuevos impuestos sobre la exportación de otros productos y se incrementó el impuesto sobre la venta, las medidas resultaron insuficientes puesto que creció el déficit fiscal y se hizo más regresivo el sistema tributario.

En materia de política financiera, durante 1979 se mantuvieron prácticamente sin variación las regulaciones vigentes en los años anteriores, no obstante los importantes cambios en los mercados financieros internacionales, que hubieran debido producir una modificación en las tasas de interés en el país. En general, el Banco Central trató de dar mayor apoyo a la actividad productiva y de propiciar un crecimiento adecuado de los medios de pago, mediante el uso de varios instrumentos, especialmente las operaciones de redescuento y adelantos, modificaciones del encaje bancario y operaciones *de* mercado abierto.

En relación al sector externo, continuó la tradicional política de libertad cambiaria y se sostuvo la paridad del quetzal, equivalente al dólar de los Estados Unidos de América. En ese sentido, los esfuerzos por ampliar y diversificar las exportaciones se limitaron en ese período a medidas convencionales de apoyo crediticio y algunos estímulos fiscales a la producción y la comercialización de nuevos productos. Asimismo, con el objetivo de asegurar la autosuficiencia alimentaria, el gobierno mantuvo sus políticas de aliento a la producción de granos básicos, sobre todo mediante el establecimiento de precios de garantía remunerativos y una ampliación en el crédito de fomento. En el área industrial entraron en vigor nuevas leyes que se proponían incentivar las empresas de exportación, facilitar las actividades de contratación; la descentralización industrial y el fortalecimiento de una Zona Libre de Industria y Comercio. Asimismo, la corporación Financiera Nacional continuó promoviendo actividades fabriles, sobre todo agroindustriales, mediante operaciones de crédito. Por otra parte, siguió propiciándose la inversión extranjera, sobre todo en la actividad de exploración petrolera.

En general, el Estado privilegió el mecanismo del mercado para alentar el proceso productivo, aunque procuró atenuar los efectos de la inflación sobre los estratos de ingresos medios y bajos mediante la fijación de precios máximos a un amplio conjunto de bienes. Asimismo,

se mantuvieron los subsidios para el transporte urbano y las tarifas de energía eléctrica, no obstante ciertos ajustes en éstas últimas. Por otra parte, se aplicó una política salarial cautelosa: se evitó legislar sobre ajustes generalizados, dejándose la definición de estos al resultado de las negociaciones a nivel de empresas.

Frente a la continua pérdida de reservas, a mediados de 1980, las autoridades monetarias optaron por aplicar un control cambiario para regular los movimientos de capital y de gastos por turismo, dejando sin restringir el resto de operaciones. De otra parte, el Banco Central se abocó a la contratación de financiamiento de corto plazo para apoyar el balance de pagos, mientras que la demanda de crédito externo comercial se desvió hacia el sistema financiero interno. Ello constituye la génesis del problema de sobreendeudamiento que el país habría de enfrentar en años venideros.

En materia salarial 1980 marcó un hito. Tras un paro laboral importante y prolongadas negociaciones en que intervinieron los trabajadores, los patrones y el gobierno, se acordó un incremento del salario mínimo legal de 100% en la agricultura. Posteriormente, se ajustaron también los salarios mínimos en el área urbana y el gobierno central acordó una "bonificación de emergencia" para los servidores públicos.

No fue sino hasta 1981 que se acordó, tardíamente, elevar las tasas de interés vigentes para reducir la diferencia entre estas y las del mercado internacional. Sin embargo, esta nueva política sólo fue aplicable a los préstamos nuevos, de manera que al concluir el año, las tasas pasivas aún permanecerían en sus niveles anteriores.

Con el tiempo, la política cambiaria aplicada hasta entonces se volvió insostenible y, por primera vez, surgió un mercado paralelo que, en los hechos, anunciaba una devaluación parcial. Así, dada la falta de liquidez externa, se llevaron a cabo una serie de medidas tendientes a restringir el uso de las escasas divisas. Se reforzó el control de cambios y se implantó un sistema de licencias y de aplicación de criterios de selectividad a las importaciones.

Estas medidas llevaron a la acumulación de solicitudes de divisas para el pago de obligaciones al exterior por un monto de 400 millones de dólares. Estas, posteriormente, se bonificaron y pasaron a formar parte de los pasivos externos de la banca central. Asimismo, las medidas fortalecieron el mercado paralelo, que inicialmente canalizó entre 15% y 10% de las transacciones cambiarias.

Los programas de estabilización aplicados en 1 980-1985

A mediados de 1981, el deterioro de la economía guatemalteca continuaba. Como ya se notó, el ritmo de crecimiento había descendido y la tasa de inflación aumentado; las reservas internacionales netas se habían reducido mucho y la política fiscal expansiva se reflejaba en un fuerte aumento del déficit del gobierno central. Ante esta situación, en noviembre de 1981, el gobierno adoptó un programa de ajuste con el respaldo financiero del Fondo Monetario Internacional. Se firmó un acuerdo de crédito contingente en el primer tramo y no de financiamiento compensatorio. El objetivo principal del programa era reducir la pérdida de reservas internacionales netas por medio de un conjunto de medidas de política fiscal, monetaria y cambiaria. En materia fiscal se pretendía que el déficit del gobierno central disminuyera a 4.2% en 1982. Para ello se limitaría el crecimiento del gasto corriente y se revisaría el programa de inversiones, con el objeto también de reducirlas. En lo que respecta a la carga tributaria, tradicionalmente baja en Guatemala, se esperaba elevar su nivel mejorando el control fiscal y los procedimientos administrativos. Asimismo, con el objeto de evitar un mayor deterioro de las reservas internacionales, se buscaría financiar con préstamos externos el programa de inversiones públicas, que había sido cubierto en su mayor parte por crédito interno. Se proponía, por último, una política de tasas de interés flexibles, elevándolas para aproximarlas a las internacionales y estimular así el ahorro interno.

Como resultado de la aplicación de las medidas descritas, se esperaba lograr una reducción de la tasa de crecimiento de los activos internos netos del Banco de Guatemala. Se establecieron límites trimestrales al saldo de estos activos, así como a la expansión del crédito neto del banco al sector público.

Las autoridades consideraban que los controles de cambio sobre salidas de capital, que se habían aplicado progresivamente desde abril de 1980, debían ser transitorios, y eliminarse tan pronto como las condiciones económicas lo permitiesen. Según estipulaba el convenio, durante la vigencia del programa, los controles existentes no se acentuarían, ni tampoco se introducirían otros nuevos.

Si bien no todas las medidas se aplicaron con la intensidad acordada, la política económica al menos apuntó en la dirección prevista. Se logró un modesto avance en los principales desequilibrios que aquejaban a la economía guatemalteca: se limitó la pérdida de reservas monetarias internacionales (aun cuando a costa de una acumulación de pagos al exterior vencidos), se disminuyó el déficit del gobierno central con respecto

al producto interno bruto (PIB) por la vía de la contracción del gasto, ya que la carga tributaria continuó cayendo, y se cumplió la meta de expansión del crédito. Sin embargo, todo ello, ante el trasfondo de la evolución francamente negativa de la economía internacional, ocurrió a costa de una caída de 3.4% del PIB.

En resumen, los avances logrados mediante el acuerdo se produjeron a costa de un incremento en los saldos en mora y de la disminución del empleo y la producción. La tasa de ocupación declinó 22% en 1981 y sólo se recuperó levemente en 1982 (3%).

En 1983 las autoridades continuaron con el programa de ajuste, tomando algunas acciones complementarias destinadas a evitar un mayor deterioro de la producción, incluso procurando reactivarlas. En materia de reforma tributaria, hacia mediados del año, se anunció la vigencia, a partir del 19 de agosto, de un nuevo impuesto del 10% al valor agregado, en sustitución del impuesto de timbre sobre ventas y parte del impuesto de timbre sobre las transacciones, así como de un conjunto de gravámenes de escasa importancia aislada. Además, se pusieron en vigor modificaciones al impuesto sobre la renta y se desgravó, sobre una base gradual y progresiva, la exportación de los principales productos tradicionales. Finalmente, se modificó la base tributaria de algunos impuestos al consumo.

La fecha de vigencia de la ley coincidió con el cambio de gobierno ocurrido precisamente a principios de agosto, y ello dió motivo a una reanudación del debate sobre los méritos e inconvenientes de la reforma. La controversia concluyó finalmente con la decisión de las autoridades, a finales de septiembre, de reducir la tasa del impuesto al valor agregado de 10% a 7%, y de ampliar significativamente la lista de exenciones. Lejos de generar ingresos adicionales, la reforma impositiva tuvo entonces un resultado neto negativo por la recaudación global, aspecto que fue compensado con una contracción adicional del gasto.

La segunda disposición importante de política económica aplicada durante el año consistió en la decisión de las autoridades monetarias de emitir bonos de estabilización, expresados en dólares, por un monto equivalente a 400 millones de quetzales, con el fin de absorber el exceso de liquidez de la economía (básicamente debido a la contraparte en moneda nacional de las obligaciones pendientes de pago al exterior) y obtener además un registro definitivo del monto de las obligaciones. El instrumento cumplió efectivamente este doble papel, y la captación total de depósitos del sistema de intermediación a finales de diciembre apenas superó en 0.5% el monto registrado en el mismo período del año anterior.

Finalmente, durante 1983 se consolidó e institucionalizó el "mercado paralelo" de divisas. Como se dijo, este fue tolerado y, en cierto modo, incluso alentado por las autoridades a partir de 1982. De hecho, la política cambiaria operaba en el marco de un tipo de cambio dual: el oficial, que conservó la paridad tradicional del quetzal con el dólar estadounidense, y el no oficial, que varió en función de la oferta y la demanda, sin la intervención del Banco Central, y que fluctuó durante el año entre 1.25 y 1.50 quetzales por dólar.

Por otro lado, las autoridades monetarias mantuvieron un régimen de control cambiario, complementado por cuotas de importación, aplicadas a los bienes según estos se considerasen esenciales o no. Además, hacia finales del año entró en vigor una disposición que exigía el registro previo y la obtención de licencias tanto para las importaciones provenientes del resto de Centroamérica como para las exportaciones dirigidas a la zona y se hizo obligatorio el pago de estas últimas, en un plazo de 45 días a partir de la fecha de emisión, de la licencia *de* exportación.

Asimismo, se adoptó un conjunto de medidas para fomentar las exportaciones tradicionales y no tradicionales, en parte para aprovechar las oportunidades potenciales de la llamada "Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe" acordado por el gobierno de los Estados Unidos de América. Esas medidas incluyeron la desgravación de las exportaciones tradicionales y, a partir de noviembre, la posibilidad de extender Certificados de Abono Tributario, sobre una base selectiva, para exportaciones no tradicionales.

En agosto de 1983, el gobierno firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de 16 meses de duración y por un monto equivalente a 114.7 millones de derechos especiales de giro (DEG), como apoyo a un nuevo programa de ajuste para los años 1983-1984. En el área fiscal el programa se proponía metas de reducción del déficit del gobierno central similares a las establecidas en el acuerdo anterior. Así, se esperaba que éste pasara de 5% del PIB en 1982 a 3.5% en 1983 y a 3% en 1984. Para ello se postulaba la continuación de una política de austeridad en el gasto público que redujera a 12% del PIB los gastos totales del gobierno central.

En materia tributaria se propuso una reforma más amplia que incluía la sustitución del impuesto de timbre en cascada, vigente en aquel momento, por un impuesto al valor agregado de 10%, eliminándose a la vez varios impuestos cuyo rendimiento era muy bajo. Adicionalmente, se previó una modificación al impuesto sobre la renta, simplificando el sistema de tasas progresivas y gravando el ingreso de las instituciones

financieras. Se cambió la base específica de los impuestos selectivos al consumo por una base ad valorem. En esta forma se pretendía incrementar la carga tributaria en 0.5% en 1983, y en 1.5% en 1984. Las tarifas de las principales empresas públicas se elevarían, controlándose el gasto de las mismas a fin de que la posición financiera del resto del sector público se fortaleciera.

Los precios y los salarios se determinarían libremente en el mercado, reduciéndose los controles de precios, los cuales regirían únicamente para los bienes de consumo esencial. El gobierno continuaría fijando salarios mínimos para el sector privado, pero no lo haría en el caso del resto de las remuneraciones; únicamente intervendría como mediador en la negociación de pactos colectivos.

La política monetaria, más contraccionista que en el caso del acuerdo anterior, se reflejaba en límites trimestrales más estrictos a la expansión de los activos internos netos del Banco de Guatemala y en el establecimiento de topes trimestrales a la ampliación del crédito neto del sistema bancario al sector público. Se continuaría con la política de flexibilidad de las tasas de interés, a fin de que éstas siguieran siendo positivas en términos reales y llegaran a ser competitivas frente a las del exterior.

Se establecieron límites para la contratación del financiamiento externo, tanto en el caso del sector público como del privado. El gobierno esperaba mantener el saldo del endeudamiento externo de corto plazo a niveles similares al de diciembre de 1982 y programó una reducción sustancial en los pagos externos vencidos, estableciendo límites trimestrales a la acumulación de los mismos dándoles pleno respaldo con depósitos de contrapartida en moneda local en el Banco de Guatemala.

El acuerdo mencionaba los esfuerzos que se estaban realizando para promover las exportaciones y la sustitución de importaciones, sobre todo energéticas, con el propósito de impulsar el desarrollo a mediano plazo. En el primer caso se consideraba la revisión de la cobertura y aplicación de la ley de reintegro, la introducción de bonos de exportación y la reducción de los impuestos de exportación. También se incluía la revisión del arancel externo común centroamericano para reducir la dispersión de las tasas y modificar la estructura de protección a la industria nacional.

En relación con los controles cambiarios, que se habían ido reduciendo en forma gradual desde septiembre de 1981, las autoridades se comprometían a realizar consultas con el Fondo antes del 31 de mayo de 1984, con el objeto de eliminar los remanentes antes de la culminación del acuerdo. Asimismo, como en el caso anterior, el gobierno se

comprometía a no introducir ninguna práctica de tipo de cambio múltiple o nuevas restricciones a los pagos externos. Nuevamente, las autoridades dieron aplicación, al menos parcial, a las medidas enunciadas. El principal incumplimiento ocurrió en el ámbito de las reformas fiscales. Así, en 1983, por segundo año consecutivo, la actividad económica se contrajo (-3%), mientras que las finanzas públicas se deterioraron. La carga tributaria se redujo en un punto, en vez de aumentar 0.5%, según lo programado en el acuerdo, y el déficit fiscal con respecto al PIB superó al máximo establecido tanto en 1983 como en 1984, a pesar de que la inversión pública se redujo en más de la mitad de lo programado. Adicionalmente, las cuentas de las empresas públicas decayeron, en contraste con el fortalecimiento esperado. Esta situación no se tradujo en un aumento del crédito del sistema bancario al sector público, porque se hizo uso de financiamiento extraordinario (adelanto de impuestos, bonos y acumulación de pagos por parte del Instituto Nacional de Electrificación) (INDE).

En junio de 1984, las autoridades del FMI interrumpieron los desembolsos correspondientes, por considerar que no se estaban cumpliendo las metas del programa, principalmente en materia fiscal. En efecto, la recesión económica debilitó la recaudación tributaria. A ello se agregó, en octubre de 1983, la reducción a la base del impuesto al valor agregado, que modificó su esquema original. Se agravó así el desequilibrio fiscal, no obstante la drástica disminución de los gastos de capital aplicada por el gobierno central.

El desajuste de las cuentas externas creció al acumularse mayores saldos en mora. El déficit del balance de pagos en cuenta corriente representó 3.3% del PIB, principalmente por la contracción de las ventas al mercado centroamericano y la creciente carga del pago de factores.

Las restricciones de origen externo, expresadas en una aguda escasez de divisas y en una creciente masa de obligaciones en divisas pendientes de autorización, no obstante haberse emitido en 1983 los bonos de estabilización para eliminarlas, redujeron aún más el estrecho margen de maniobra de las autoridades monetarias. En consecuencia, hacia finales del año se aplicó la segunda parte del Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales, que legalizó un régimen cambiario dual, institucionalizando un mercado libre de divisas que, de hecho, ya existía. Al mismo tiempo, se emitió una nueva serie de bonos de estabilización, esta vez por 300 millones de dólares, con el propósito de reducir sustancialmente las obligaciones vencidas del sector privado.

Esas medidas tuvieron al menos dos consecuencias inmediatas. Por un lado, la emisión de bonos esterilizó rápidamente los excesos de liquidez que habían acumulado los bancos como contrapartida en moneda

nacional de aquellas obligaciones pendientes de pago al exterior. Por otro lado, el mercado de divisas libres propició un repunte en el sistema de precios internos, al desatar importantes expectativas inflacionarias.

Por último, si bien las tasas de interés —pasivas y activas— no sufrieron modificaciones durante el ario, en el mes de diciembre las autoridades monetarias reformaron una disposición que impedía establecer tasas de interés variables dentro del país, ajustándose de esa manera a las tendencias prevalecientes en los mercados privados internacionales de capital.

En síntesis, 1984 marcó el cuarto ario de una prolongada y profunda recesión económica que empezó a provocar importantes desajustes de tipo estructural, sobre todo en lo que se refiere a la gradual erosión del acervo de capital por insuficiente mantenimiento, un mayor deterioro en la estructura distributiva y actitudes de desaliento entre los agentes privados. Por otro lado, aun cuando durante la mayor parte del ario se observó una excepcional estabilidad de precios, se agravaron otros desequilibrios financieros, tal como se pudo apreciar en una aguda escasez de divisas y en las crecientes restricciones financieras del sector público.

Evolución y negociación de la deuda externa

Durante los arios setenta, a medida que fue creciendo el desequilibrio externo, sobre todo por la tendencia descendente de los términos de intercambio, y conforme el sector público fue ampliando sus programas de inversión, se registró una aceleración del endeudamiento público externo. Entre 1970 y 1979 el saldo de la deuda externa pública creció a una tasa media anual de 16%, en tanto que la privada evolucionó a una tasa consistente con el incremento de las transacciones externas. Igualmente, la deuda pública contratada con fuentes privadas evolucionó pausadamente y el gobierno contrató preferentemente financiamiento con organismos multilaterales en condiciones favorables en cuanto a tasas de interés, plazos y períodos de gracia.

A raíz de los fenómenos descritos en páginas precedentes, a partir de 1979 la situación de la deuda externa guatemalteca cambió. El financiamiento público externo se transformó en un elemento básico para el proceso de ahorro, aportó proporciones crecientes de la inversión pública, permitió cubrir el déficit fiscal, ayudó a mantener, por un tiempo, la estabilidad cambiaria y dotó de liquidez internacional al sector externo, incluso compensando parte de las fugas de capital.

En 1984, ya la deuda pública externa de Guatemala se había cuadruplicado respecto de la de 1979, especialmente por las líneas de

crédito contratadas por el Banco Central con el fin de mantener la fluidez de las operaciones externas en momentos en que el tipo de cambio oficial se encontraba muy sobrevaluado.⁵ Ello deterioró, en forma apreciable, el perfil de las condiciones de la deuda externa en cuanto a plazo y costo. El servicio de esa deuda, como relación de las exportaciones de bienes y servicios, ascendió entonces a 21%, y al incluir entre las obligaciones al exterior los pasivos públicos de corto plazo, el servicio absorbió casi 40% de la generación de divisas.

A partir de 1987, la estrechez de divisas condujo a la acumulación de algunos vencimientos, situación que se fue consolidando durante el resto de la década. Durante 1988 se lograron dos importantes reestructuraciones por un monto de 435 millones de dólares, que representaban obligaciones cuyo plazo expiraba en el trienio 1988-1990. En primer lugar, se realizó un programa de canje de bonos de estabilización de 1983 y 1984 por bonos nominados en dólares (151 millones) y en quetzales (151 millones) con vencimientos en julio de 1998 y 1995, respectivamente, y pagaderos en cuotas semestrales desde 1993. Se establecieron tasas de interés fijas de 10% para los bonos en dólares y de 16% para los bonos en quetzales con una prima de 2%. Adicionalmente se rescataron anticipadamente bonos por valor de 69 millones de dólares. En segundo lugar, se convino en una readecuación de los pagos al Fondo de Inversiones de Venezuela por 50 millones de dólares y al Banco Centroamericano de Integración Económica por 14 millones de dólares. Pese a las renegociaciones aludidas, que significaron un alivio en la carga del servicio de la deuda en ese año, la misma llegó a representar 42% de las exportaciones de bienes y servicios.

Hacia finales de la década, se había acumulado un considerable atraso en el servicio de la deuda, que a finales de 1989 se elevó a 200 millones de dólares. De este monto, 92 millones correspondían a intereses y el resto a amortizaciones de capital. La situación hizo que durante nueve meses de ese año los desembolsos de diversos organismos multilaterales se suspendieran y se frenara la ejecución de varios proyectos de desarrollo.

En el transcurso de 1989 continuaron las conversaciones con la banca internacional para renegociar la deuda en mora y se logró alargar el plazo de una serie de bonos por 70 millones nominada en dólares, sustituyéndola por una nueva serie nominada en dólares y quetzales. También se logró un proyecto de convenio entre el gobierno y la Compañía Española de Seguro de Crédito de Exportación, para reestructurar 203

⁵ Véase CEPAL. *Nota para el Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1987. Guatemala*. (LC MEX/L.83), México, D. F., julio, 1988.

millones de dólares de la deuda de la empresa Celulosa de Guatemala, S. A. Las condiciones acordadas, en principio, fueron un plazo de pago de 20 años, período de gracia de 6 años y una tasa fija de interés de 7.4% anual. Los 83 millones de dólares de intereses atrasados se cubrirían en un plazo de 6 años, sin intereses.

En síntesis, la persistencia del desequilibrio externo y las características de buena parte del endeudamiento, en lo que se refiere al corto plazo de vencimiento y los elevados intereses, se han traducido en un problema creciente de liquidez, que está dificultando la estabilización cambiaria y ha llevado a un progresivo aislamiento financiero, con las consecuencias consiguientes. Sobre todo, estas afectan los desembolsos de préstamos ya contratados para la ejecución de importantes proyectos de desarrollo, y la capacidad financiera y operativa del sector público.

Política económica reciente

Desde finales de 1984 y hasta el último trimestre de 1988, las autoridades guatemaltecas no lograron obtener apoyo financiero en el marco de los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional ni tampoco del Banco Mundial, a pesar de reiterados esfuerzos. La orientación de la política económica no correspondía al esquema básico de condicionalidades establecido por los organismos financieros multilaterales, comprendiendo con frecuencia inconsistencias en materia fiscal y de gasto público, así como en el área cambiaria y de financiamiento externo.

Durante 1985, la mayoría de los indicadores revelaba que la economía guatemalteca no había superado los factores recesivos ni los desequilibrios macroeconómicos que la afectaban. En 1986 el Gobierno que asumió el poder diseñó, para una primera etapa, el Plan de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, que entró en vigencia a mediados de año. Buscaba reducir el déficit fiscal, limitar la oferta monetaria, desactivar las presiones inflacionarias, moderar las presiones sobre el tipo de cambio y contribuir a mejorar el nivel de empleo. Para lograr esos objetivos se impulsó un conjunto de medidas, entre las que destacaron: el establecimiento de un tipo de cambio regulado de 2.50 quetzales por dólar para la mayoría de las transacciones comerciales externas; la creación de un impuesto extraordinario a las exportaciones; la aplicación de un impuesto especial a los servicios telefónicos internacionales; el alza de las tarifas de la luz y el agua; el otorgamiento de algunos subsidios; un programa de emergencia para crear 40.000 empleos y la moderación del crédito al sector público.

Al finalizar 1986 se había logrado reducir significativamente el desajuste cambiario, detener el descenso de la producción, eliminar virtualmente el desequilibrio en la balanza de pagos y moderar el crecimiento de las variables monetarias. Sin embargo, si bien aumentaron los ingresos fiscales principalmente como consecuencia de la imposición del impuesto transitorio a las exportaciones, un aumento de gastos corrientes asociado a transferencias a las municipalidades y a mayores compras de bienes y servicios mantuvo el déficit fiscal del gobierno central a un nivel similar (1.9% del PIB) que al del ario anterior (1.8%). Además, la aceleración de la inflación asociada a la devaluación y a las pérdidas cambiarias del Banco Central, junto con el deterioro de los salarios reales, condujo posteriormente a aumentar las presiones sobre el gasto público por la vía de reivindicaciones salariales de los empleados públicos.

En 1987 las autoridades iniciaron un proceso de concertación tendiente a introducir una reforma tributaria. Este esfuerzo ocupó la mayor parte del ario, dando lugar a un clima de tensión en torno a la propuesta de reforma fiscal, que se hizo parcialmente efectiva al final del ario. Ante el rezago con que se aplicaron las modificaciones tributarias y no obstante ciertas mejoras en la administración presupuestaria, no pudo evitarse que el crecimiento del gasto público fuera mayor al crecimiento de los ingresos fiscales, con un déficit fiscal del gobierno central que alcanzó un 2.5% del PIB.

En ese ario, 1987, se dió, por primera vez desde 1980, un crecimiento del PIB (3.5%) levemente superior al crecimiento de la población, lo cual volvió a repetirse (3.7%) en 1988. Sin embargo, la moderada recuperación productiva, junto con cierto exceso de demanda aplicado al mayor déficit fiscal y a las pérdidas cambiarias del Banco Central, contribuyó a aumentar las importaciones y a exacerbar el desequilibrio externo, reduciendo las reservas monetarias internacionales tanto en 1987 como en 1988.

Ante el mantenimiento de desequilibrios internos y externos, y previo a un nuevo acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional, se introdujeron modificaciones a la política económica en el segundo semestre de 1988. Se impulsó la unificación cambiaria, con lo que se redujeron las pérdidas cambiarias y la paridad se elevó a 2.70 quetzales por dólar; se incrementaron en dos puntos las tasas de interés; se modificó la estructura de los encajes bancarios para reducir el exceso de liquidez de los bancos; se fijaron al crédito público y privado y se limitó el crédito externo al sector público; se liberalizó la política de precio y se elevaron algunas tarifas de servicios públicos.

Finalmente, en el último trimestre de 1988, después de un largo proceso de negociación, las autoridades lograron un acuerdo de crédito contingente por 70 millones de dólares y un Servicio Compensatorio por 28 millones de dólares ambos con el Fondo Monetario Internacional, que tenían por objetivo consolidar el ajuste de la economía. Los compromisos más importantes asumidos fueron mantener el tipo de cambio unificado, administrarlo de manera flexible, cubrir las obligaciones externas pendientes de pago, particularmente el servicio de la deuda pendiente, reducir los gravámenes arancelarios, reducir el déficit global del sector público a 3.2% a finales de 1988 y 2.6% en 1989, elevar la carga tributaria en 1.4% del PIB, incluyendo la compensación de la desgravación a los impuestos sobre exportaciones, reducir los gastos corrientes del gobierno central en 10% en la ejecución presupuestal de 1989, reducir las pérdidas cambiarias del Banco de Guatemala a 1.4% del PIB en 1988, eliminar los instrumentos de control de precios, por parte del gobierno abstenerse de contratar préstamos externos de plazos menores a un año y restringir la expansión de los medios de pago.

Los ingresos crecieron, incluyendo un aumento importante aunque transitorio de los impuestos directos (64.5% en 1988 y -0.4% en 1989), pero continuó creciendo el gasto público como resultado de transferencias a organismos descentralizados, subsidios para el transporte urbano y el aumento de las remuneraciones de empleados públicos. Si bien el nivel de tributación alcanzó la proporción más alta de la década (8.8% del PIB), todavía resultaba inferior al coeficiente promedio del decenio de los setenta, y muy reducida al compararse con otros países. Asimismo, el aumento de la evasión fiscal en 1989 contribuyó a exacerbar los desequilibrios existentes. Por consiguiente el déficit fiscal del gobierno central no pudo reducirse en 1988 y aumentó en 1989 (3.2% del PIB), con un incremento importante de la deuda flotante (correspondiente a 1.3% del PIB) en este último.

Así, el modesto crecimiento del PIB en 1989 (3.5%) se dió en medio de fuertes desequilibrios financieros. Ello se manifestó en un repunte en la inflación, una nueva devaluación y un aumento significativo en el endeudamiento externo oficial de corto plazo. La falta de liquidez del sector público, así como la estrechez en la disponibilidad de divisas, obligó a incurrir en retrasos involuntarios en el pago de las obligaciones externas, lo que determinó que durante la mayor parte del año estuvieran suspendidos los desembolsos de créditos públicos ya contratados, agudizándose aún más el problema financiero del gobierno. Por lo tanto, si bien mejoró la cuenta corriente de la balanza de pagos, la astringencia de la cuenta de capital restringió la oferta de divisas.

Un creciente flujo de crédito interno para el gobierno debido al mayor déficit fiscal y a la escasez de recursos externos, junto con un aumento de la demanda de crédito por parte del sector privado asociados a expectativas de inflación y devaluación, indujeron una elevada demanda de divisas y condujo a que se rebasaran los límites de cartera acordados por las autoridades monetarias y los bancos comerciales. Por lo tanto, ante la escasez de divisas a mediados de año, se adoptaron dos medidas: la pignoración en parte de las tenencias de oro por un valor de 75 millones de dólares y la exigencia de depósitos equivalentes al 100% para las solicitudes de divisas para turismo. No fue posible cumplir con los criterios de ejecución acordados con el Fondo Monetario Internacional, sobre todo en lo referente al crédito neto al sector público y privado, así como al nivel del déficit fiscal, lo que impidió el segundo desembolso del programa.

En agosto de 1989, el gobierno inició la aplicación de una nueva orientación de política económica tendiente a flexibilizar las tasas de interés, reestructurar el sistema financiero, establecer mecanismos fluidos para determinar un tipo de cambio competitivo y desactivar la fuga de capitales mediante instrumentos administrativos temporales. Las medidas más destacadas de dicho programa fueron la liberalización de los mercados financieros y cambiarios, la contención del gasto público, las mejoras en la recaudación fiscal y el aumento de las tarifas de los servicios públicos.

Aun cuando el conjunto de medidas adoptadas durante 1989 no careció de contradicciones en el tiempo, o de ciertas inconsistencias, es indudable que en general se impuso la intención de configurar una política global dirigida a otorgar al mercado una función más importante en la asignación de los recursos. La mayoría de las medidas efectivamente aplicadas se concentraron en el área monetaria y financiera.

Se buscó la autorregulación voluntaria del sistema bancario para limitar la actividad crediticia y por esa vía moderar la expansión de la liquidez, se acordó liberalizar las tasas de interés, con el objeto de permitir que el mercado financiero, mediante la interacción de la oferta y la demanda, estableciera dichas tasas, fortaleciera el ahorro interno e incluso estimulara la repatriación de capitales e incidiera en una menor expansión monetaria. Esa medida tampoco surtió los efectos esperados, al menos en los plazos previstos para operar en un medio de mayor libertad de acción y competitividad, tanto el sistema de intermediación financiera como el marco legal y reglamentario, hubieran requerido una adaptación. En consecuencia, la inacción inicial derivó en un acuerdo del sector privado financiero, al margen de sus relaciones con las autoridades monetarias, que consistía en mantener las tasas vigentes

Asimismo, se acordó flexibilizar la política cambiaria a fin de determinar el tipo de cambio en función de la evolución de los indicadores de la paridad real, y las autoridades dejaron de participar en la determinación del tipo de cambio. El resultado fue la proliferación de operaciones especulativas, que determinaron una devaluación mucho mayor de lo esperado y una peligrosa tendencia hacia la desestabilización cambiaria.

Debido a lo anterior, en febrero de 1990 se estableció una "banda de flotación" de 2% en torno al promedio ponderado de las operaciones de la semana anterior. Posteriormente, se eliminó ese mecanismo por su poca operatividad, y resurgió la especulación en un grado tal que hizo necesaria la represión directa de las operaciones del mercado extrabancario. Las autoridades monetarias persuadieron al sistema bancario de que debía acordarse una tasa cambiaria de operaciones estable y razonable, pero de alguna manera arbitraria. Ello produjo cierta estabilidad transitoria de las operaciones cambiarias, pero también cierta falta de transparencia, y continuó la pérdida de reservas. Se propuso entonces detener el deterioro de la liquidez internacional y estabilizar el tipo de cambio mediante un sistema de licitación de divisas.

Finalmente, los desequilibrios financieros de alguna manera opacaron el proceso de desgravación que se acordó impulsar en 1989 para estimular la competitividad y la búsqueda de la eficiencia, fundamentalmente del sector industrial. La nueva política de liberalización comercial se planteó mediante la rebaja de los aranceles a un máximo de 40% y la elevación de los mínimos al 5%, reduciéndose la dispersión. Se contempló un horizonte temporal de cinco años para los rubros que se consideraban sensibles y tres años para el resto de los productos.

Los intentos de ajuste estructural

De los apartados anteriores se desprende que, en el caso de Guatemala, no se ha ejecutado un riguroso programa de ajuste, al menos con la amplitud, consistencia y globalidad como el que se ha intentado en otros países o como lo exigiría la condicionalidad asociada al apoyo financiero de organismos oficiales multilaterales y bilaterales. En cambio, a lo largo de la década se aplicaron una serie de acciones parciales, que apuntan hacia la reversión del sesgo antiexportador y la moderación de la influencia del déficit fiscal en los desequilibrios macrofinancieros. La ya mencionada falta de continuidad o coherencia de las medidas, impide realizar una evaluación de sus resultados, aunque algunos signos pueden subrayarse.

A raíz de las modificaciones del tipo de cambio, se alteraron los precios relativos y se redujeron los salarios reales. Con ello se logró

estimular de manera importante las ventas externas, especialmente las exportaciones de bienes no tradicionales, al reorientar algunos recursos aplicados especialmente en la agroindustria hacia la producción de bienes transables; al mismo tiempo que se viabilizó la ampliación de los servicios de la industria de la maquila, lo cual produjo resultados perceptibles en las exportaciones. Igualmente, la desgravación a las exportaciones estimuló el desarrollo de los nuevos rubros.

Fundamentalmente la expansión se ha registrado en hortalizas, frutas, flores y algunos productos agrícolas envasados, así como en artesanías y en ciertos bienes industriales. Los servicios de la maquila por su parte, se han concentrado en el vestuario, organizados en difundidas cadenas de subcontratación. Ello indudablemente ha producido un alivio en el agudo problema del desempleo y ha mejorado el ingreso de los estratos involucrados en estas actividades.

Sin embargo, no se ha registrado una reversión de la tendencia que ha observado el sector industrial en su comportamiento global y en su participación en el producto interno bruto. Por otra parte, el resultado neto sobre la balanza de pagos ha sido modesto, por cuanto parte de esa nueva exportación no ha hecho más que contrarrestar, en parte, la disminución en las ventas de productos industriales al resto de Centroamérica.

Más recientemente, como ya se apuntó, se ha implantado un conjunto de medidas que tienden a reducir la protección arancelaria para enfrentar al sector manufacturero a la competencia externa en la búsqueda de mayores grados de eficiencia. Al mismo, se intentan liberalizar las fuerzas del mercado para la determinación de los precios, el tipo de cambio y la tasa de interés, además de reducir la incidencia del gasto público sobre la economía y buscar la eliminación de los subsidios. Tales medidas aún no han producido resultados susceptibles de evaluación. Sin embargo, algunas reacciones iniciales señalan ciertas discrepancias hacia el interior del propio sector empresarial organizado, ante la perspectiva de que la reducción abrupta y generalizada de la protección arancelaria nominal a la industria pueda afectar a un grupo importante de empresas.

Por otra parte, los sectores del comercio, la agroexportación y la intermediación financiera mantienen optimismo frente a la apertura y la liberalización económica, aunque encuentran dificultades para operar de acuerdo a las nuevas reglas del juego. Finalmente, en la masa del sector de los consumidores, prevalece cierto escepticismo, derivado de las escasas posibilidades de acceso al mercado de bienes importados, dado el sensible descenso de los salarios reales.

En el mediano plazo, es probable que continúe profundizándose el esfuerzo para lograr una readaptación productiva que eleve y diversifique las exportaciones, a la vez que aumente la productividad; sin embargo, es factible que se sigan enfrentando dificultades para instrumentar un programa de ajuste estructural rápido e indiscriminado, debido a que será necesario tomar en cuenta las características propias de una economía tradicionalmente abierta y los efectos de la crisis, sobre todo en lo que se refiere al debilitamiento de la capacidad productiva y la acumulación del rezago tecnológico, para poder asumir una posición competitiva generalizada.

En todo caso, se han logrado algunos avances, especialmente en el último trienio. Se ha reactivado de manera particular, la construcción privada y en el sector agrícola se ha venido consolidando una tendencia hacia la recuperación, especialmente de los bienes transables, en virtud del estímulo de mejores precios internacionales, de la política de fomento a las exportaciones agrícolas y de las modificaciones cambiarias que han aumentado la rentabilidad de algunos productos. Asimismo, las exportaciones no tradicionales se han venido elevando rápidamente como resultado de la política de fomento.

Como queda en evidencia de los apartados anteriores, los desequilibrios macroeconómicos persistieron, con variaciones de un año a otro y con diferencias de intensidad, a lo largo de la década. La política económica fue incapaz de revertir esa situación, aunque se registraron al menos dos logros parciales. Primero, el desempeño global de la economía mejoró un tanto en el período 1987-1989, al haberse registrado tasas de expansión económica. Segundo, las medidas de estímulo a la exportación, y, en especial, la política cambiaria, al parecer surtieron su efecto, a juzgar por la expansión dinámica de las exportaciones "no tradicionales", que crecieron a una tasa acumulativa anual del 9.5% entre 1985 y 1989. Desde luego, resulta difícil establecer relaciones de casualidad entre el desempeño de la economía y la aplicación (o falta de aplicación) de políticas. Sin embargo, del somero análisis hasta aquí presentado, queda la impresión de que una gestión macroeconómica más estable y coherente hubiera facilitado un ajuste menos costoso (en términos sociales) y una reactivación más dinámica de la registrada a partir de 1987.

Por otra parte, si bien se suscribieron cuatro convenios de financiamiento con el **FMI** de respaldo a programas de estabilización durante la década, las dificultades económicas y sociales, además de la falta de continuidad en la dirección política, determinaron que todos

ellos se suspendieron por falta de cumplimiento de las metas, o los criterios de ejecución, o por no haberse instrumentado las medidas previstas en dichos programas.

En la práctica, los resultados económicos, la mayoría de signo negativo, sintetizan la influencia adversa del sector externo; la creciente inadaptación de la producción exportable a la demanda internacional; la compleja imbricación de los desequilibrios reales y los financieros; los excesos en el uso de algunos instrumentos de carácter compensatorio para dar respuesta a problemas estructurales, y las propias contradicciones o frecuente falta de continuidad de las políticas económicas.

En todo caso, al comparar las condiciones económicas a final de los años ochenta con la situación existente al inicio de esta prolongada crisis, puede comprobarse que el deterioro en el bienestar de la población guatemalteca significa algo más que la llamada "década perdida" en términos del desarrollo económico y social. El ingreso real por habitante, en efecto, descendió en un 18.2% durante el decenio, ubicándose al nivel que ya se había registrado en 1972. Asimismo, cabe suponer que los rezagos sociales a que se alude al comienzo de este trabajo se han agravado, ante el doble embate de recesión con inflación. En ese sentido, un reciente informe sobre los estados de pobreza en algunos países de América Latina, elaborado por la CEPAL, demuestra que Guatemala es el país donde más se ha ampliado y profundizado la pobreza. Así, el 71% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza en 1980 y el 73% en 1986, mientras que la población en estado de indigencia se amplió de 40 al 49% durante el mismo período⁶.

Por otro lado, los esfuerzos de estabilización han implicado una drástica reducción de los gastos sociales del sector público en términos reales, con el consiguiente deterioro e insuficiencia de los mismos. El déficit en vivienda se manifiesta en los altos índices de hacinamiento, crecen las carencias de servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad. Mueren más de 58 niños por cada 1.000 nacidos vivos y el promedio de deceso antes de cumplir cinco años es muy elevado. Las enfermedades entéricas y respiratorias son la principal causa de la mortalidad infantil, indicio de estados sanitarios y nutricionales insatisfactorios.⁷ En el ámbito económico y financiero, el panorama es

6 CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. LC/L. 533, Santiago, 31 de mayo de 1990. (Cuadros 12 y 13).

7 Véase CEPAL. *Istmo Centroamericano: perspectivas socioeconómicas de largo plazo*. (LCIMEX1R.175), México, D.F.) 12 de septiembre de 1989.

igualmente desalentador. Tanto el déficit fiscal como el de la balanza de pagos son proporcionalmente mucho mayores que al principio de la crisis, y se resisten a ceder. Así, por ejemplo, si bien la carga tributaria se recuperó del nivel mínimo que alcanzó en 1984, hacia finales de la década el coeficiente de tributación seguía siendo inferior al registrado en 1980, no obstante las reformas impositivas, llegando a coeficientes de recaudación que, en relación al PIB, se ubican entre los más bajos en América Latina. El sostenido descenso de la inversión privada ha provocado descapitalización en segmentos de algunos sectores y creciente rezago tecnológico, en tanto que la contracción de la inversión pública se ha traducido en deterioro de la infraestructura productiva y de servicios. La prolongada depresión de la demanda interna y centroamericana probablemente ha debilitado algunos eslabones productivos inter e intrasectoriales; a su vez, la creciente obsolescencia de parte de la planta productiva ha reducido la competitividad.

Problemas para la adopción de medidas

Al evaluar la evolución de la economía y la política económica de Guatemala durante la década de 1980 se pone de evidencia la dificultad de aplicar una estrategia coherente de estabilización y ajuste estructural. Durante el período analizado la estabilización no llegó a concretarse, observándose intermitentemente excesos de demanda interna que se manifestaron en el crecimiento desproporcionado de las importaciones en algunos años o en una aceleración de la inflación en otros. Pese a estos desequilibrios se dió cierta recuperación de la producción en la segunda mitad de la década, incluyendo un crecimiento dinámico de las exportaciones no tradicionales.

Sin embargo, y no obstante algunos esfuerzos gubernamentales que incluyen la simplificación de trámites y el apoyo a misiones comerciales en el exterior, las exportaciones no tradicionales parecieran haber sido fomentadas más por el efecto de devaluaciones y concesiones fiscales — que a su vez eran respuestas coyunturales a desequilibrios financieros— que a la aplicación de una estrategia sostenida y coherente de estabilidad y de búsqueda de mercados externos basada en una creciente competitividad nacional.

La promoción de exportaciones tiene así alguna analogía con el proceso *inicial* de sustitución de importaciones, promovido de manera coyuntural como consecuencia de la falta de disponibilidad de productos industriales durante la segunda guerra mundial. En este contexto, la política cambiaria durante la década de 1980 en Guatemala también es un ejemplo de la subordinación de las orientaciones de mediano y largo plazo a las prioridades del corto plazo.

Además, el hecho que durante la década no se alcanzaran los equilibrios macroeconómicos básicos reforzó la tendencia a que la política económica permaneciera concentrada en el corto plazo, si bien la ausencia de *grandes* desequilibrios durante la mayor parte del período, tampoco parece haber conducido a que los diversos sectores sociales le asignaran la prioridad debida a la estabilización. A su vez, esta inestabilidad inicialmente tolerada tampoco permitió la definición clara de una estrategia de desarrollo de mediano o largo plazo, habiéndose promovido acciones de ajuste o transformación estructural que asemejan más bien medidas *ad hoc*, con peligros de reversión (por ejemplo, la reforma arancelaria) en un contexto de inestabilidad y de incertidumbre. Sin embargo, el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos de 1989 y 1990 presagiaba el fin de una época de inestabilidad macroeconómica tolerada y exigía con urgencia la definición de políticas más coherentes y sostenidas en materia de estabilización y ajuste.

Un componente ineludible de la estabilización, es la reducción del déficit fiscal al tiempo que se cumple con algunos de los objetivos básicos del gasto público, para facilitar un proceso eficiente de transformación productiva con equidad. La experiencia más reciente de la década de 1980 demuestra que este es el talón de Aquiles de la política económica guatemalteca y que su solución implica superar formidables obstáculos políticos.

Durante la segunda mitad de la década de 1980 se trasladaron los desequilibrios fiscales al ámbito cambiario y al mercado del crédito, buscando, sin éxito, resolver problemas de origen fiscal mediante políticas cambiarias y monetarias.

Es de esperar que en el futuro la sociedad comprenda la captación de suficiente ingreso, no solo para responder al objetivo de un crecimiento ordenado en estabilidad financiera, sino también para contribuir a superar los principales rezagos sociales del país. Ello implica financiar acciones en las áreas de salud y educación para constituir el capital humano necesario para competir exitosamente en el mercado internacional, y para contribuir a reducir la inmensa brecha de ingresos que amenaza la factibilidad misma de un esfuerzo sostenido del conjunto de la sociedad.

III Parte

Visión de conjunto

Jorge Corrales Quesada

**El proceso de ajuste estructural
en Centro América***

Por ajuste estructural se entiende el conjunto ordenado de medidas económicas, adoptadas con el propósito de dar un mayor papel a las seriales que brinda un sistema de mercado, con énfasis especial en la parte concerniente al comercio internacional, pues se pretende cambiar de un régimen comercial basado en la sustitución de importaciones, hacia otro, en que la producción exportable se fundamente en la especialización en aquellas actividades en que se tenga ventaja comparativa, con el consecuente intercambio internacional a que ello da lugar.

En términos económicos, se trata de lograr un movimiento desde el interior de la curva de posibilidades de producción, hacia un punto en su frontera, más que un movimiento entre distintos puntos en esa curva de transformación, dado que, a partir de una cantidad determinada de recursos productivos, se pretende lograr un mayor nivel de producción. Por lo anterior, es vital, en el conjunto de estas políticas de ajuste estructural, observar lo que ha sucedido en las distintas naciones del área, en el campo de los aranceles y de la política de tipo de cambio, a la vez que se hará mención de algunas políticas complementarias adicionales, siempre

***Agradezco los comentarios y sugerencias a este ensayo que me formuló el Lic. Ricardo Monge, de la Universidad Estatal de Ohio, pero, por supuesto, este trabajo es de mi total responsabilidad.**

orientadas en el sentido de tener en la economía, una mayor utilización del mecanismo del sistema de precios.

Como reacción a un presunto deterioro, a largo plazo, en los términos de intercambio de las economías subdesarrolladas de América Latina, denominadas "la periferia" por algunos escritores proteccionistas de mediados de este siglo, se consideró que el comercio internacional, basado en la especialización y las ventajas comparativas, no podía constituirse en un seguro impulsor del crecimiento económico de esos países y que, por lo tanto, la forma en que esas naciones podrían desarrollarse, era sustituyendo los bienes industrializados, que se importaban de los países desarrollados, a los que denominaron como "el centro", por su producción en el mercado doméstico.

Para lograr la sustitución de importaciones de esos bienes finales, las naciones subdesarrolladas establecieron un complejo sistema proteccionista, cuyo principal instrumento consistió en la implantación de una barrera arancelaria, lo cual les permitía alterar las seriales del mercado, en favor de la producción interna de tales bienes, puesto que el precio del bien importado, más el arancel, hacía prohibitiva su importación y, más importante aún, convertía en privadamente rentable la producción doméstica del mismo, aunque, socialmente no lo fuera, debido a que su costo era mayor a aquel precio vigente bajo condiciones de libre comercio, en el ámbito mundial.

Con base en el argumento de lo que se denominó "industria naciente", se creía que los productores internos, con el paso del tiempo, aprenderían las técnicas productivas empleadas en los mercados mundiales desarrollados, lo cual les permitiría estar en capacidad, en su momento, de reducir esos costos elevados en un inicio e incluso podrían llegar a competir, de manera eficiente, en los mercados internacionales.

Para lograr el desarrollo económico de esas naciones relativamente atrasadas, era indispensable estimular el empleo de las técnicas de producción más modernas, que, en general, se utilizaban en las naciones industriales desarrolladas. Pero esto significó la implantación de métodos de producción que enfatizaron, relativamente, el uso intensivo del factor capital, que era el abundante en las naciones desarrolladas del centro, en contraste con la periferia, las cuales disponían de una mayor abundancia comparativa del factor mano de obra. Como conclusión lógica, dentro de este modelo de desarrollo, se requería alterar los precios relativos de los factores productivos (trabajo y capital), de manera tal que, mediante la distorsión deliberada de los costos comparativos, se hiciera rentable incorporar las técnicas de producción capital-intensivas.

El papel que tuvo el Estado en este proceso de sustitución de importaciones fue notorio y decisivo. No sólo tenía que asegurar una infraestructura apropiada, para el surgimiento y sostén de la nueva industria sustitutiva de importaciones, sino que, a su vez, tenía que alterar conscientemente los precios relativos de la economía, de manera tal que el proceso pudiera conducir, efectivamente, hacia la sustitución deliberada de las importaciones.

Un importante precio relativo que se alteró con premeditación, fue el de los bienes objeto del comercio internacional, puesto que, a bienes previamente importados libres de impuestos, se les adicionó un elevado arancel, de manera tal que, con ello, se indujo su producción para el mercado doméstico. A su vez, para que esas firmas emplearan técnicas de producción modernas (capital intensivas), se subsidió el precio relativo del capital, por medio de la vigencia de tasas de interés reales negativas (esto es, tasas de interés nominales inferiores a la de inflación), plazos muy largos y periodos de gracia, en el pago del principal e intereses, igualmente amplios; todo esto en contraste con las condiciones vigentes que enfrentaban las restantes actividades productivas, diferentes de las sustitutivas de importaciones.

Asimismo, los programas de tipo "social" de muchos países se financiaron con impuestos al salario, de manera tal que reforzó el encarecimiento relativo del precio de la mano de obra, con respecto al del capital, mencionado anteriormente; esto impulsó, aún más, los procesos de producción capital-intensivos o, lo que es equivalente, se ahorró en procesos de producción trabajo-intensivos y, como la mano de obra es relativamente abundante en los países de la periferia, paradójicamente, bajo el esquema de sustitución de importaciones, se concluyó por estimular el empleo del factor relativamente escaso (el capital), en tanto que se indujo al ahorro del factor comparativamente abundante (el trabajo).

Igualmente, se estableció todo un conjunto de regímenes de exoneración de impuestos a la importación de los bienes de capital que se usaran en esas industrias, así como de las materias primas empleadas por ellas, en la producción doméstica sustitutiva de previas importaciones, lo cual contribuyó, aún más, a la utilización de técnicas de producción capital-intensivas.

Para mantener elevado el salario real del obrero, quien era atraído de la actividad agrícola a la nueva industria, el Estado fijó los precios de los denominados bienes-salario; esto es, de aquellos productos que tienen una elevada importancia dentro del consumo de los grupos obreros, usualmente alimenticios de tipo agrícola, con lo cual era factible mantener salarios

nominales menores en esas industrias, en comparación con los de otras ocupaciones alternativas.

Otro precio relativo muy importante, el cual fue distorsionado deliberadamente, como parte del paradigma de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, fue el de la divisa, la cual se mantuvo artificialmente baja (se sobrevaluaba a la moneda interna), así como, generalmente, permanecía invariable ante fluctuaciones en su valor, pues se seguía una política cambiaria de tipo fijo, con lo cual se buscó facilitar las importaciones de materias primas y de maquinaria por parte de las empresas industriales, pero esta política de sobrevaloración de la moneda doméstica, a su vez, afectó notoriamente al proceso exportador.

En síntesis, bajo esquemas de planificación estatal, generalmente de tipo indicativo, en cuanto a que no se ordenaban directrices específicas de metas de producción para actividades concretas, pero sí directivo, en cuanto a que se alteraron, clara y deliberadamente, los precios relativos en una cierta orientación, todos los países de Centro América adoptaron decididamente el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, desde principios de la década de los sesenta.

Los efectos de la prosecución de este esquema productivo no se hicieron esperar. A grosso modo, tuvo lugar un deterioro creciente del sector agrícola exportador, el cual sufrió un encarecimiento de los precios de los insumos utilizados en su actividad, pues los factores de producción eran atraídos competitivamente por la actividad sustitutiva de importaciones, la cual, por la barrera arancelaria que tenía, podía ser dispendiosa y pagar costos más elevados, pues, con el alto arancel, disponía de una ventaja relativa. Sin embargo, dada la elevada elasticidad de la demanda en los mercados de exportación de nuestros productos agrícolas, no era posible trasladar estos costos incrementados, con lo que las exportaciones tuvieron un decaimiento, lo cual pone en evidencia el dictum de que un impuesto a la importación, se convierte en un impuesto a la exportación.

Además, debido a la política de fijación gubernamental interna de los precios de los bienes-salario, se afectó aún más la producción agrícola doméstica, con lo cual se dio una reversión en los términos de intercambio entre los bienes manufacturados y los agrícolas, en contra de estos últimos, lo cual contrasta con la razón de ser del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, cual es tratar de revertir el presunto deterioro de los términos de intercambio, de las naciones de la periferia con las del centro, donde las exportaciones agrícolas de la periferia supuestamente decaían en su precio, en tanto que aumentaban los de las importaciones de bienes manufacturados, provenientes del centro.

La balanza comercial de las naciones que abrazaron el esquema sustitutivo de importaciones, se vio adversamente afectada, porque, si bien podía esperarse que, con la vigencia de un elevado arancel, disminuyeran las importaciones de bienes manufacturados finales, las políticas de exonerar de ese impuesto a la importación de bienes de capital y las materias primas, estimuló su introducción desde el exterior, con lo sólo varió la composición de la balanza comercial, pero, además, se provocó una disminución de las exportaciones, como resultado de la involución de las economías. Tomado en conjunto, se dio un aumento en los déficit de la balanza de cuenta corriente, por el efecto negativo que el modelo analizado tenía sobre las exportaciones y por el poco efecto que, a su vez, tuvo en disminuir las importaciones.

Debido al empleo de técnicas de producción capital-intensivas en la industria sustitutiva de importaciones, se presentaron problemas para la absorción de la mano de obra, la cual era liberada de las actividades agrícolas, generalmente intensivas en el uso del factor trabajo, al ser atraída por la nueva actividad industrial. Esto provocó, no sólo el surgimiento de cinturones de miseria, en los alrededores de las urbes en donde ese ubicaba la nueva industria, debido al excedente de mano de obra que quedaba sin encontrar empleo en ella, sino que, también, condujo a que el Estado se tuviera que convertir en un empleador de última instancia, de esa mano de obra que quedaba sin empleo en la industria.

Para satisfacer este exceso de demanda de puestos de trabajo, el Estado requería de recursos, pero el problema es que, en estos países, las bases tributarias no suelen ser lo extendidas y ricas —en gran parte debido al propio esquema de desarrollo basado en la sustitución de importaciones— como sí lo son en naciones desarrolladas, de manera tal que pudieran servir como fuente estable y pródiga de impuestos para el Estado (en nuestras naciones, algunos podrán tener ingresos muy elevados, pero, aunque se les confiscaran por la vía de impuestos, se recaudaría un monto relativamente pequeño, pues, en una economía pobre, no abundan los ricos).

Pero, además, la exoneración de impuestos a la importación de bienes intermedios y de capital, así como un arancel a los bienes finales que hacían prohibitiva su importación, disminuyó la capacidad de este impuesto de constituirse en una fuente importante de recursos fiscales, por lo que, al final de cuentas, el Estado acudió a la emisión monetaria, para sufragar sus gastos crecientes, con el consecuente proceso inflacionario a que ello dio lugar.

Como parte del modelo de sustitución de importaciones, el concepto de mercado común tuvo un lugar muy especial. El Mercado Común

Centroamericano tuvo su razón de ser, en cuanto permitió ampliar el mercado doméstico, cautivo debido al arancel proteccionista, pero que era sumamente pequeño para las capacidades eficientes de producción, que se requerían en las plantas productivas. Esto es, las economías de cada uno de los países, aisladamente, eran un mercado muy pequeño, para los tamaños eficientes de planta, por lo que el Mercado Común Centroamericano permitía lograr esa ampliación necesaria, sin llegar al tamaño implícito de mercado, que se obtenía bajo un libre intercambio, sin aranceles, de cada país individual con el mundo.

El Mercado Común Centroamericano, según un estudio del economista Larry Willmore, para el campo de los bienes manufacturados, había dado lugar más que a una generación de comercio, como era lo deseable, a una inconveniente desviación de aquél, con lo cual se cuestiona su validez, a largo plazo, en términos del costo social, que el esquema impuso sobre los centroamericanos.

A todo este panorama, derivado de la prosecución de un modelo de sustitución de importaciones, se agregaron otros hechos que afectaron seriamente las posibilidades de crecimiento de sus economías, como fueron las crisis petroleras de los años 1974-1978 y de 1978-1981, así como los movimientos bélicos en el área.

El libre comercio —sólo para bienes manufacturados— del Mercado Común Centroamericano permitió, durante un cierto tiempo, un crecimiento elevado de las actividades sustitutivas de importaciones, pero, ya a principios de la decenio de los setenta, se presentaron fuertes indicios, de la poca capacidad que el Mercado tenía para generar nuevas inversiones rentables.

En tanto que, en la década de los sesenta, el Producto Interno Bruto Real de la región creció a un 5.7% anual, ya para el quinquenio 1970-75, la tasa correspondiente había disminuido a un 5.3% y, en los siguientes cinco años, lo hizo a tan sólo un 3.5%. Pero, para en el quinquenio 1980-85, la tasa de crecimiento anual promedio fue negativa, de -0.6%, todo lo cual indica una enorme pérdida del dinamismo de las economías del área, las cuales habían basado su crecimiento en el modelo de sustitución de importaciones. Debe destacarse que el fenómeno expuesto se presentó, aunque con diferentes grados, con un mismo patrón en cada uno de los países integrantes del Mercado Común Centroamericano.

En lo que respecta al crecimiento del valor real de la producción manufacturera, la tasa anual de crecimiento durante el período 1960-70 fue de un 8.4%, pero, para los cinco años de 1970 a 1975, descendió a sólo un 6.1%, reduciéndose luego a un 4.4% en el quinquenio siguiente y, para

el período 1980-85, la tasa de crecimiento anual fue negativa, de -0.9%. En general, un resultado similar se presentó para cada uno de los países integrantes del Mercado Común Centroamericano.

En todo caso, es a partir de mediados de la década de los ochenta, cuando, deliberadamente, en el área se empiezan a tomar medidas conducentes a revertir el modelo de sustitución de importaciones, abrazado desde inicios de la década de los sesenta.

Medidas de aperturas tomadas por los países centroamericanos

Debe citarse la situación particular de dos países del área, antes de hacer referencia a las medidas tomadas por las naciones de la región, conducentes a abrir sus economías, en lo que se conoce como un proceso de ajuste estructural o, bien, las que pueden haber evitado llevar a cabo o profundizar las políticas orientadas a ese propósito.

Concretamente, la economía de Nicaragua sufrió un cambio profundo de su esquema de producción basado en la sustitución de importaciones, al cual se había amparado desde inicios del decenio de los sesenta, hacia una economía sustentada en modelos marxistas de producción, impuestos con la llegada al gobierno del movimiento sandinista en 1979, lo cual requirió, recientemente con el advenimiento al poder de las fuerzas democráticas dirigidas por la Sra. Violeta de Chamorro, la prosecución, más que de un cambio estructural de la economía, del logro de una cierta estabilidad aceptable en su aparato productivo.

Es decir, las recientes políticas económicas tomadas en Nicaragua, no buscan abrir su economía, aunque, a mediano plazo, han considerado reducir la elevada protección efectiva, sino que, fundamentalmente, lo que intentan es revertir un violento descenso de la producción durante los últimos años, así como recuperar las reservas internacionales, actualmente casi inexistentes, y disminuir un proceso inflacionario que, en su momento, llegó a cifras sin parangón en las economías mundiales, lo anterior exige introducir un ordenamiento en las finanzas gubernamentales, desquiciadas en parte por la guerra, pero, también, por un mal manejo de una economía sustancialmente distorsionada. En el caso de Nicaragua, como parte de su plan de recuperación económica, se han tomado ciertas decisiones que indican un mayor empleo del sistema de precios en la asignación de recursos, como son la determinación de un tipo de cambio realista, tal que permita una recuperación del sector exportador, mediante la eliminación de una notoria sobrevaloración del córdoba, al igual que el mantenimiento de tasas de interés reales positivas, a fin de promover la formación de ahorros y una inversión apropiada, la eliminación de una serie de precios controlados y de

subsidios de la más diversa índole. Todo lo anterior fue introducido con el objeto de lograr la transparencia indispensable en el papel de los precios relativos en la economía, buscando así la disminución del violento proceso inflacionario.

Sin embargo, un elemento clave dentro del proceso de apertura de la economía nicaragüense, debería ser, en términos de la definición expuesta a inicios de este ensayo, el establecimiento de un proyecto de desgravación arancelaria, así como la eliminación de una serie de trabas al comercio internacional de tipo no arancelario. Posiblemente, se espera, para poder efectuar dicha apertura, hasta disponer de un momento más apropiado, cuando ya la economía haya logrado una cierta estabilidad y una recuperación *de* la seria crisis heredada del régimen sandinista. Si bien el arancel continúa siendo sumamente elevado (según una estimación, oscila en rangos de 0% a 250%), se ha considerado que, a mediano plazo, será reducido a un rango más moderado, oscilando entre 0% y 100%, sin embargo, aún no parece existir una posición oficialmente definida en este sentido.

Por tratarse, en el caso de Nicaragua, de la sustitución de un esquema de producción centralista, de tipo marxista, hacia otro de mayor propiedad privada, en que haya un papel menor del Estado, el cual intervenía en casi todos los aspectos de la economía, el redimensionamiento del aparato gubernamental sin duda que jugará un papel clave, en lo que se podrían denominar las políticas de ajuste del nuevo gobierno. Esto se traducirá en una privatización en gran escala, de muchas empresas que actualmente están en manos del Estado, así como en una disminución de la gama de políticas económicas empleadas en el pasado reciente, para controlar centralmente a la economía. Es más, asociado a la disminución del conflicto bélico en ese país, ese cambio significa que se tendrá un mejor ambiente para la inversión privada, tanto nacional como extranjera, así como que los recursos podrán dirigirse hacia actividades directamente productivas, todo lo cual se espera contribuya a una ampliación del ámbito privado en la economía.

En todo caso, se reitera que, aunque hay destellos de que en Nicaragua se está realizando un ajuste estructural de su economía, éste no calza propiamente con la definición expresada aquí, pues, más que todo, lo que Nicaragua está experimentando es la sustitución de una economía de guerra, en que las principales decisiones económicas —y en una gama muy amplia— eran tomadas centralizadamente por el Estado, hacia otra en que, de una forma u otra, sean las decisiones descentralizadas (seriales del mercado sin distorsiones), las que determinen el nuevo ordenamiento económico.

Adicionalmente, el caos económico heredado del gobierno anterior, exige, antes de poder iniciar un significativo proceso de apertura de su economía, que se logre un cierto grado de estabilización, ya que la experiencia de países que han llevado a cabo procesos de apertura exitosos, sugiere que un prerrequisito para el buen resultado de medidas aperturistas, está en la estabilidad de la economía, preliberalización de ésta.

La experiencia de muchos países, los cuales han efectuado procesos de apertura, nos enseña que los resultados positivos de ello usualmente no se presentan en el corto plazo, sino hasta después de que haya pasado un tiempo prudencial. De manera tal que, en presencia de desequilibrios económicos de elevadas magnitudes, como es, evidentemente, el caso de Nicaragua, es imperativo establecer políticas de estabilidad, primero, para, luego, complementarlas con las correspondientes a un proceso de liberalización comercial.

Panamá, si bien no es miembro del Mercado Común Centroamericano, sí es de interés en este ensayo, por la proximidad geográfica que tiene con demás los países del área, así como por los recientes intentos que se han efectuado para ligarlo a las economías de la región. Su situación con respecto a los procesos de ajuste estructural es similar a la de Nicaragua, dado que, ante la caída de la dictadura de Noriega, el gobierno entrante parece estar más interesado en recuperar la economía a través de préstamos del exterior, que propiamente a través de una apertura de su aparato productivo.

Es interesante hacer notar que, si bien Panamá no presenta problemas de sobrevaloración de su moneda, debido a la unificación de su moneda con el dólar estadounidense, el hecho de que, a partir de mediados de la década de los sesenta, se había introducido la práctica gubernamental de cerrar, muchas veces por vías no arancelarias, las importaciones de bienes que se decidían producir internamente, implican una distorsión en el comercio internacional. Con estas políticas, Panamá había empezado a abandonar su tradicional posición aperturista hacia el comercio internacional, aunque, si bien, no como resultado de la imposición de un arancel proteccionista generalizado, que indujera una sustitución sistemática de las importaciones, sino, por el contrario, fundada en casos *ad hoc*, por los que se otorgaba, a ciertas empresas, el privilegio de la protección de la competencia extranjera, mediante un acuerdo para ese fin con el Estado.

Es factible esperar, debido a la difícil situación por la que actualmente pasa la economía panameña, que se requiera de un cierto tiempo para eliminar la protección que, de hecho, se otorga a ciertos sectores especí-

ficos de su economía, así como unificar ésta para todos los sectores productivos. Aunque sus gobernantes han manifestado algún interés en formar parte del Mercado Común Centroamericano, parece que no lo harían si el nuevo mercado se fundamentara en prácticas proteccionistas, como lo caracterizaron en el pasado. Por lo tanto, está por verse hasta qué grado la economía panameña retornará a su práctica de un alto grado de libre comercio, como se tuvo en años previos a los gobiernos del General Torrijos y de sus allegados. Sin embargo, aún queda por definir qué estrategia definirá el gobierno del Presidente Endara, en torno a restaurar un enfoque aperturista de su economía.

Para el caso general de Centro América, a finales de 1985, en mucho debido al impulso de Costa Rica, se estableció un nuevo arancel uniforme externo, que sustituyó al vigente desde la fundación de su Mercado Común. Este nuevo arancel tiene varias características interesantes, las cuales son un preámbulo de los procesos de apertura, que luego se irían profundizando en los países, en forma individual. La nueva estructura arancelaria fue más diáfana, pues, con la nueva nomenclatura, se eliminaron los impuestos a la importación de tipo específico y se estableció un único arancel en términos *ad valorem*, por producto o artículo, dejando de lado la práctica de poner gravámenes basados en el peso del bien importado.

Asimismo, se eliminó mucha de la protección redundante (esto es, aquella que existe cuando el precio de un bien elaborado internamente, es inferior al de un sustituto importado, más la barrera proteccionista), brindada por el elevado arancel que hasta entonces existía. También, se redujeron, en promedio, las tasas de protección, tanto nominales como efectivas, así como su dispersión, y se eliminaron las exoneraciones fiscales, que existían como resultado *de* los denominados Contratos Industriales, que eran el principal instrumento contractual entre las empresas sustitutivas de importaciones y los correspondientes gobiernos. Para los insumos importados, se estableció un arancel del 5%, con lo cual se pretendió reducir la protección efectiva a las actividades que los emplearan en sus proceso productivos (por protección efectiva se entiende a aquella que se brinda sobre el valor agregado doméstico y, por lo tanto, está determinada por el arancel que protege al bien final y el aplicable a los insumos, que se incorporan en la producción de ese bien. El concepto de protección efectiva es el significativo, más que la protección nominal, para evaluar la estructura de la protección en una economía).

Es interesante destacar que, en dicha revisión del arancel externo común centroamericano, se otorgó una mayor flexibilidad a los países integrantes para variarlo, evitándose tediosos procedimientos legislativos-

vos de aprobación, hasta entonces vigentes. Posteriormente, en la VI Reunión del Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, celebrada en noviembre de 1988, se autorizó, a los países miembros, a realizar modificaciones arancelarias unilaterales, de acuerdo con los programas de desarrollo que cada nación pretendiera llevar a cabo.

Costa Rica, Guatemala y El Salvador empezaron a aplicar el nuevo arancel a partir de 1986 y Nicaragua lo hizo hasta en 1987, aunque en ese mismo año, el gobierno de éste país practicó un estricto control cuantitativo de las importaciones. Cabe señalar que Honduras está fuera del Mercado Común Centroamericano y que mantiene relaciones comerciales con los demás países del área, con base en tratados bilaterales, en tanto que Panamá no es miembro de dicho Mercado Común.

Como parte del proceso aperturista, que se inicia a mediados del decenio del ochenta, con excepción de Nicaragua, que es miembro del Acuerdo General de Comercio y Tarifas (más conocido por sus siglas en inglés GATT), todos los demás países integrantes del Mercado Común, así como Honduras, han empezado conversaciones, y las cuales han continuado hasta su objetivo final, cual es la adhesión al GATT, para obtener su ingreso a dicha asociación, la cual tiene como objetivo comercial fundamental, la liberalización del intercambio internacional.

A partir del esfuerzo conjunto para definir un nuevo arancel común centroamericano, cada uno de los países ha continuado realizando su propio proceso de desgravación arancelaria, los cuales valen la pena comentar. En el caso de Guatemala, redujo en marzo de 1990 su arancel máximo a un 37% y el mínimo a un 2%, aunque hay un impuesto al consumo compensatorio, el cual se aplica sobre los bienes importados, lo que lleva el arancel consolidado a un 40% para los bienes finales y de un 5% para los insumos. También se redujo la gama previa de aranceles, pues actualmente se tiene sólo seis niveles diferentes: 2%, 5%, 7%, 17%, 27% y 37%.

En 1989, en ese país se había considerado reducir el arancel en un plazo de 5 años, llevándolo desde niveles de entre un 40% a un 70%, hasta lograr una tasa única del 40%, para el caso de los bienes finales. Sin embargo, la reducción se hizo de una sola vez.

Se ha mencionado que Guatemala intenta profundizar su proceso de reducción del arancel y, más que todo, de la protección efectiva, de manera tal que, en 1991, se terminaría con un arancel *en* el rango del 30% al 10%, para 1992 se reduciría a uno que iría del 20% al 10%, para llegar, finalmente, a un arancel uniforme del 10%, en 1993. Sin embargo,

parece que este plan ha sido archivado en el corto plazo, en parte por el proceso electoral que se realiza a finales de 1990, y sobre lo que se requeriría una definición del nuevo gobierno.

En Guatemala se han efectuado ajustes importantes en su política sobre el tipo de cambio, en donde tradicionalmente el quetzal se convertía en una paridad de 1 a 1, con el dólar estadounidense.

Según una estimación, basada en la paridad del poder de compra, a finales de 1988 el tipo de cambio del quetzal con respecto al dólar se encontraba ligeramente subvaluado, pero, ya a inicios de 1990, el tipo de cambio ascendía a alrededor de 4.25 quetzales por dólar y, actualmente, existe un importante mercado paralelo de divisas, aunque el tipo de cambio se ajusta con cierta periodicidad por parte del Banco Central.

En ese país no existe un régimen de subsidios a las exportaciones, tal que compense distorsiones de tipo interno en los precios de insumos nacionales y de bienes y servicios públicos. A su vez, existen regímenes comerciales bajo los cuales se otorga la exención de impuestos arancelarios a materias primas, envases y empaques, que se incorporan en la producción exportable, así como maquinaria, equipo y partes accesorios empleados en dicha actividad. Asimismo, se exonera de impuestos internos a la actividad exportadora, incluso se le exime del pago del impuesto sobre la renta, hasta por 10 años.

En 1986 se introdujo un gravamen apreciable tanto a las exportaciones tradicionales, como a las no tradicionales (éstas con uno del 4% sobre su valor FOB), lo cual, evidentemente, era contrario a la lógica de un proceso de apertura de su economía. Se considera, sin embargo, que, en 1990, este impuesto a las exportaciones no tradicionales dejará de existir, con lo cual se pretende lograr un sistema de neutralidad en el comercio externo; esto es, que haya un conjunto de medidas que permitan a los exportadores competir en los mercados internacionales, en condiciones de igualdad con las firmas extranjeras, en lo que respecta a mercados y políticas sin distorsiones.

Para disponer de un régimen de neutralidad se requiere que haya un tipo de cambio realista y ajustable en su valor; que exista libre importación de materias primas e insumos intermedios; que se emplean en la actividad exportadora, que existan mercados financieros y monetarios competitivos, en los cuales no sólo se tenga acceso expedito al crédito para exportar, sino también tasas de interés uniformes para todas las actividades de exportación; que se disponga de mercados de insumos competitivos y que no existan impuestos internos discriminatorios entre bienes producidos localmente y los importados.

En El Salvador, el ajuste más importante a sus aranceles se realizó en marzo de 1990, cuando se estableció uno máximo a los bienes finales del 35% y uno mínimo, a los insumos, de un 5%. Es importante hacer notar que el nuevo gobierno salvadoreño había anunciado, en setiembre de 1989, que eventualmente se llegaría a un arancel uniforme del 20% en 1994. Actualmente, El Salvador posee el arancel más bajo de todos los países de Centro América. El arancel de este país actualmente tiene seis niveles de tasas diferentes: 5%, 10%, 20%, 25%, 30% y 35%.

Se ha mencionado que El Salvador ha decidido, aunque no se conocen los términos exactos, proseguir con una reducción arancelaria, así como una unificación del mismo, con el objetivo de llegar a tener un arancel a largo plazo de un 20% y uniforme para cualquier tipo de bienes importados. Si bien este arancel continúa generando un sesgo antiexportador, puesto que un mismo bien puede tener un precio interno un 20% superior al de exportación, si éste es vendido en el mercado doméstico, la unificación del arancel al nivel indicado, significaría una reducción sustancial de la protección a la producción doméstica, actualmente vigente, así como la eliminación de la dispersión de ésta en las diferentes actividades productivas, lográndose, en consecuencia, un proceso de apertura muy significativo en el área.

El tipo de cambio en El Salvador ha sido progresivamente liberalizado, después de una sobrevaloración creciente en términos reales, que se dio a partir de 1986, debido a la política de tratar, por ese medio, de contener un serio proceso inflacionario, en donde fuertes influjos de recursos externos, permitieron mantener un elevado déficit en su cuenta corriente.

Según una estimación, basada en la paridad del poder de compra, a finales de 1988 el tipo de cambio del colón salvadoreño con respecto al dólar, se encontraba fuertemente sobrevalorado. A mediados de 1990, el tipo de cambio se aproximaba a 7.75 colones por dólar, cuando durante muchos años estuvo fijado en 2.50 colones por dólar. Al momento existe un mercado paralelo de divisas, pero hay una fuerte intervención del Banco Central en el mercado cambiario, pero, en todo caso, hay un mayor papel del mercado en la determinación del tipo de cambio, en comparación con lo sucedido en años previos.

A partir de la reforma arancelaria de 1986, en El Salvador se introdujo un esquema de incentivos a la exportación no tradicional, el cual básicamente constaba de los siguientes elementos: exención de impuestos a la importación de materias primas, insumos y bienes de capital, que se emplean en la actividad exportadora; eliminación por 10

arios el pago del impuesto sobre las utilidades, así como sobre el patrimonio y los activos de las firmas; y otorgamiento de un Certificado de Descuento Tributario, que se daba sobre el valor FOB de las exportaciones y servía, al portador, para el pago de impuestos.

Sin embargo, debido a dificultades en la medición del valor agregado nacional, criterio básico para el otorgamiento de dicho Certificado, a finales de 1989 no se había dado este subsidio. Además, a causa de dificultades administrativas, entre otras razones, a pesar de que se efectuó la reforma arancelaria en 1986, y a la cual se hizo referencia, se mantuvo —hasta finales de 1989— el antiguo esquema de incentivos, basado en la concepción de un desarrollo fundado en la sustitución de importaciones.

De esta manera, a fines de 1989 se mantenía el antiguo esquema distorsionado, derivado del modelo de sustitución de importaciones, con un elevado sesgo contrario a las exportaciones, aunque, con la llegada del nuevo gobierno del Presidente Cristiani, parece que hay una mayor convicción sobre la necesidad de profundizar el proceso de apertura de esa economía.

Honduras, es el país del área que, de cierta manera, ha llevado a cabo el proceso de reforma arancelaria con la mayor profundidad. En 1989, tenía, además de un arancel, el cual era muy similar al centroamericano vigente desde 1986, tres tipos de impuestos adicionales sobre las importaciones: uno del 20% sobre el valor CIF de ellas; otro del 5% sobre su valor CIF, por concepto de servicios administrativos; y uno más del 5%, también sobre el valor CIF importado. Se otorgaban exoneraciones del primero y el tercero de estos gravámenes, si la empresa industrial estaba acogida al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales o, bien, a otro régimen conocido como el Decreto 49. Adicionalmente, se tenía otro conjunto de leyes y decretos, los cuales otorgaban diversos incentivos, tales como a las zonas francas de exportación, al fomento de las exportaciones no tradicionales, diversas exoneraciones de aranceles y sobretasas a las importaciones, así como para el régimen de importación temporal. En marzo de 1990, Honduras inicia un ambicioso proceso de redefinición de su arancel, en el cual, entre otros objetivos, se contempla lo siguiente: eliminación de una gama muy diversa de exoneraciones de tributos a la importación; aplicación de los aranceles sobre el valor de los bienes, en lempiras, al tipo de cambio interbancario, el cual era superior al oficialmente determinado; imposición de un arancel adicional del 10% sobre algunas partidas, pero de esa medida se excluye un gran número de rubros; derogatoria del arancel consular y de otras sobretasas arancelarias y, finalmente, se fija un nuevo arancel.

Es muy importante destacar que, en el caso de Honduras, a diferencia de lo sucedido con los otros países analizados, se especifican claramente, en el decreto Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, de marzo de 1990, las tasas arancelarias que habrán de regir en el largo plazo, determinando, por lo tanto, un horizonte de desgravación, lo cual permite una mayor eficiencia en la programación de las inversiones, que los empresarios desean llevar a cabo en dicha economía y, en especial, a la luz de su apertura.

Así, a partir de marzo de 1990, la ley determina un arancel máximo del 40% a los bienes finales y de un 2% a los insumos y fija cinco categorías de aranceles: 2%, 10%, 15%, 30% y 40%. A partir de enero de 1991, el arancel máximo se reduciría a un 35% y el mínimo a un 4% (esto es, se reduce el diferencial arancelario entre bienes e insumos, con lo cual se disminuye la protección efectiva), permaneciendo cinco categorías de gravámenes: 4%, 10%, 15%, 25% y 35%. Finalmente, a partir de enero de 1992, el arancel máximo será de un 20% y el mínimo de un 5%, con lo cual se reduce aún más la protección efectiva. Asimismo, se disminuye el número de categorías de impuestos a sólo cuatro tasas diferentes: 5%, 10%, 15% y 20%.

En Honduras se ha venido dando una liberalización paulatina de su política cambiaria. Durante mucho tiempo su tipo de cambio permaneció inalterado en 2 lempiras por dólar, pero, como resultado de un crecimiento extremadamente alto de la emisión monetaria y de un fuerte desequilibrio en sus finanzas públicas, ese tipo de cambio resultó insostenible.

Según una estimación, basada en la paridad del poder de compra, a fines de 1988 el tipo de cambio del lempira con respecto al dólar, ya se encontraba ligeramente sobrevalorado, pero la situación se deterioró aún más y, a finales de 1989, se llegó a pagar 3.34 lempiras por el denominado CETRA, que era el valor de liquidación de la divisa al exportador, así como un tipo de cambio denominado extra oficial, el cual tenía un valor de 4.35 lempiras por dólar. En la situación actual, el tipo de cambio del lempira con respecto al dólar es ajustado con una cierta periodicidad, en donde, en una banda de fluctuación establecida por el Banco Central, los bancos comerciales pueden fijarlo a su discreción.

En cuanto a incentivos a la exportación no tradicional a terceros mercados, a partir de 1987 se exoneraba, sólo a las empresas que exportaban el 100% de su producción, del impuesto a la importación de materias primas, productos semielaborados, envases y empaques, maquinaria y equipo, siempre que se utilizara en la exportación de productos a mercados distintos del interno y centroamericano, con cuyos países mantenía acuerdos bilaterales de comercio. Pero, el régimen no daba ese

incentivo a empresas que exportaban parcialmente a terceros mercados. Además, se eliminaron los impuestos a las exportaciones no tradicionales y se exoneró del pago del impuesto sobre la renta hasta por diez años.

También, en 1987 se dio un Certificado de Fomento a las Exportaciones, el cual se daba por un monto del 5% al 15% del valor FOB de las exportaciones y el cual se aplicaba al pago de impuestos, y era libremente negociable.

Antes de la reforma arancelaria introducida en 1990, Honduras tenía el más elevado arancel del área, además de que su régimen compensatorio del sesgo antiexportador, era muy defectuoso, lo cual no permitió al exportador no tradicional, operar en condiciones similares a su competidor en los mercados internacionales, dado que sólo podía acogerse a la exoneración de impuestos a los insumos, si se exportaba la totalidad de su producción.

Costa Rica fue el primer país del área centroamericana en iniciar un proceso de ajuste estructural en 1985, que, en una primera etapa, se basó en la estabilización de su economía y en la puesta en práctica de las decisiones arancelarias del Mercado Común, tomadas en 1986. En una segunda etapa, el programa de ajuste estructural de la economía costarricense se sustentó, primordialmente, en la reducción de su arancel, así como en la mejora del sistema de incentivos a las exportaciones y en la intensificación de los programas de zonas francas.

Así, en octubre de 1987, inició una reducción gradual de su arancel, de manera tal que, a finales de 1990, se tendría uno máximo del 40% a los bienes finales, en tanto que el aplicable a los insumos sería de un 5%, con excepción del arancel aplicable a los productos de cueros, confección y tejidos, cuyo arancel terminal de un 40%, sería alcanzado hasta finales de 1992. A mediados de 1990, debido a serios problemas de orden fiscal, el gobierno de Costa Rica elevó el arancel aplicable a los insumos importados a un 10%, con lo cual se reduce la protección efectiva en la economía; sin embargo, el origen netamente fiscal de esta medida, que no es resultado de un programa deliberado de mayor apertura de su economía, aunado a la promesa presidencial, de que, una vez normalizada la situación precaria de las finanzas estatales, se volvería al arancel previo del 5%, indicando que esta medida no parece formar parte de un programa definido de reducción de la protección efectiva, con el propósito de lograr una disminución del todavía elevado sesgo antiexportador, sino estrictamente para allegar recursos al fisco.

Al momento en que esto se escribe, no parece existir en el nuevo gobierno una definición concreta de políticas económicas, orientadas a

continuar disminuyendo la protección arancelaria, como parte de un plan de ajuste estructural y de especialización para el comercio internacional. Es más, Costa Rica, quien fuera pionera en Centro América en los programas de ajuste estructural sustentado en la reducción arancelaria, se ha ido quedando atrás, ante el mayor empuje del resto de los países del área en este tipo de decisiones (con excepción de Nicaragua y de Panamá).

En cuanto a la política cambiaria, a partir de la crisis de inicios de la década de los ochenta, en la economía costarricense se abandonó la paridad fija, la cual estuvo vigente en las décadas anteriores y, con el paso del tiempo, el mecanismo de ajuste del tipo de cambio ha evolucionado hacia una especie de *crawling peg*, por el cual, semanalmente, el Banco Central ajusta la paridad de su moneda, de acuerdo con el comportamiento de la inflación interna y la de los principales países, con los cuales realiza su intercambio comercial.

El problema que parece haberse presentado recientemente en este campo, es que un elemento fundamental del régimen cambiario ha venido variando y ello no se ha tomado en cuenta, apropiadamente, en la política de ajuste del tipo de cambio, que, con base en minidevaluaciones, periódicamente efectúa el Banco Central, el cual sigue un ajuste ligado al concepto de la paridad del poder de compra.

Específicamente, con el proceso de apertura de la economía, se ha ido reduciendo el arancel, cuya elevada magnitud previa, permitía el logro de un tipo de cambio, inferior al que se tendría en su ausencia, lo cual requería, ante la rebaja arancelaria, que se diera una devaluación compensatoria. El que no se haya tomado en cuenta este factor, puede ser la explicación de porqué se ha incrementado notoriamente el déficit en la balanza comercial de Costa Rica en 1989 y a principios de 1990, como resultado de una posible sobrevaloración del colón, cuyo tipo de cambio se ha venido corrigiendo con mayor profundidad desde mediados de 1990.

Costa Rica mantiene un esquema de estímulo a las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, bajo el cual se exime de gravámenes a la importación de materias primas, envases, empaques y otros insumos de la producción destinada a la exportación; asimismo, se exonera del pago de esos impuestos a la maquinaria y equipo empleado para lograr dicho propósito. También, se otorga un subsidio a la exportación no tradicional por un 15% de su valor FOB, mediante el Certificado de Abono Tributario, el cual es al portador y es libremente negociable, empleándose para el pago de cualquier tipo de tributo. Además, se exime del pago del impuesto sobre la renta, a las empresas que se acojan al Contrato de Exportaciones, hasta 1996.

El futuro: perspectivas

Existen varios asuntos económicos, que aún gravitan fuertemente como parte del proceso de apertura de las economías del área, los cuales deben ser objeto de un análisis detenido, a fin de tener conciencia de que dicho proceso debe ser profundizado, si es que se desea, en el largo plazo, tener éxito en cuanto a lograr un mayor desarrollo económico.

De los problemas de mayor magnitud en las economías del área, destaca su permanente desbalance fiscal. Esto ha hecho que, para resolverlo, se acuda a medidas que distorsionan precios muy importantes en la economía, como pueden ser los de servicios públicos y otros no transables, que afectan seriamente la capacidad competitiva de los nuevos exportadores, o bien a un creciente endeudamiento por parte del Estado, lo cual eleva las tasas de interés reales, de nuevo afectando con ello la estructura de costos internos. Alternativamente, se ha acudido a una gama muy diversa de impuestos, que muchas veces, concluyen afectando la competitividad nuestra en los mercados externos.

Como otra opción para financiar sus déficit, los gobiernos acuden a la emisión de dinero, lo cual ha dado lugar a un aumento sostenido en la generalidad de los precios, que, a su vez, se ha traducido en inestabilidad en los mercados cambiarios, a resultas de una endémica posición deficitaria en las balanzas comerciales, originada en esa mayor inflación interna. Además, esta no sólo introduce una serie de alteraciones en las rentabilidades de los proyectos de inversión, sino que, también, y no se trata de hacer un análisis exhaustivo del tema en esta ocasión, en muchas circunstancias altera los propios precios relativos y no sólo a los absolutos, como es de esperarse bajo inflación, debido a una serie de condiciones que impiden una perfecta anticipación, por parte de los agentes económicos, del comportamiento esperado en los niveles generales de precios.

En todo caso, como parte de esa agenda inconclusa en el proceso de apertura de las economías del área, se hace necesario una revisión sustancial de los desequilibrios fiscales, los cuales pueden incluso haberse originado en una inapropiada compensación de los tributos, al reducirse los aranceles. Lo anterior debe preocupar, pues en la historia de fracasos de intentos de reforma estructural en varios países, destaca que estos se han dado por problemas de desequilibrio de las finanzas gubernamentales, lo que promovió un retroceso hacia nuevos tributos a la importación, cuya disminución había sido la piedra angular de los procesos de apertura. Esta regresión se debe a que, usualmente, los tributos a las importaciones se consideran que son una buena y segura fuente de

recursos fiscales. Por supuesto que esta restitución de gravámenes a la importación, eleva el sesgo antiexportador de las economías, con lo cual fracasan sus programas de apertura comercial.

Por estas consideraciones, se hace necesario que los Estados, que han iniciado procesos de apertura de sus economías, tengan conciencia del impacto fiscal que puede tener una desgravación arancelaria y, de acuerdo con ello, tomar las medidas apropiadas, que impidan un crecimiento de sus déficit.

Se observa como una porción significativa de los recursos de la economía se dirigen hacia la esfera pública. Debe, como parte del problema que se intenta resolver, cuestionarse el tamaño y la forma en que funciona los Estados, en especial tomando en cuenta alternativas más económicas; esto es, que se cumplan los objetivos predeterminados, pero a un costo menor, como podría ser el caso con muchas actividades públicas.

Así, por ejemplo, se ha observado en el área un proceso de privatización, especialmente fuerte en Honduras y en Costa Rica, pero aún no concluido, por el que muchas empresas comerciales públicas, se han ido transfiriendo hacia manos privadas. Esto, en mucho, alivia situaciones negativas sobre el fisco, dado el déficit que, generalmente, ha caracterizado las operaciones de estas firmas estatales, a la vez que permite que la inventiva del sector privado, guiado por un sistema de precios económicos, y no por precios políticos, pueda lograr mejores resultados, tanto desde el punto de vista privado, como del social.

Los programas de ajuste de los países en desarrollo, emplean la reducción de los déficit fiscales como una herramienta para lograr un mayor crecimiento económico, a la vez que se tiene estabilidad en los precios y una balanza de pago que sea viable. En las recomendaciones que usualmente se brindan en el campo de los impuestos y como parte de ese ajuste estructural, se menciona la conveniencia de eliminar, como lo hemos enfatizado anteriormente, los aranceles, pero se hace necesario tomar en consideración el comportamiento esperado en la recaudación tributaria resultado de estas medidas. Es posible que, bajo ciertas circunstancias, esa misma reducción de aranceles dé lugar a un aumento en los tributos, como podría ser debido al crecimiento mayor en las bases tributarias, como resultado del mayor crecimiento económico (a través de las exportaciones), que se puede esperar del proceso de apertura.

En todo caso, independientemente del efecto tributario neto de la reducción (incluso, para lograr una unificación del arancel, posiblemente se tenga que elevar el piso o impuesto usualmente aplicado a los insumos,

con lo cual, también, esos tributos podrían aumentar), se ha señalado que el énfasis tributario debe variar de impuestos al comercio internacional, hacia impuestos al gasto o al consumo (sobre transacciones domésticas), por lo cual, el impuesto al valor agregado, en conjunto con los selectivos al consumo, se considera que podrían convertirse, además del de renta, en los pivotes principales sobre los cuales debería descansar el ingreso fiscal.

Pero, se reitera, debe tenerse presente lo vital que significa lograr una redefinición del gasto estatal, pues la solución de acudir a más tributos, a fin de llenar un exceso de gasto público, no resulta conveniente a mediano plazo, dada la limitación que constituye la capacidad de competir en el sector externo, además de la desviación de recursos que se da hacia un sector que, por su misma naturaleza de ausencia de precios económicos, no siempre toma sus decisiones en la forma más eficiente posible, con el consecuente desperdicio de recursos escasos, a que ello da lugar.

Otro aspecto de sumo interés, que actualmente infiere sobre las posibilidades de profundizar el proceso de apertura de las economías del área, tiene que ver con la revitalización del Mercado Común Centroamericano.

La reestructuración del Mercado Común era casi inevitable que fuera, en el presente, objeto de discusión en nuestras naciones: después de todo, los diversos países del área tenían una amplia experiencia acerca de una unión aduanera; esto es, la inexistencia de aranceles entre esos países, mientras que se mantiene un arancel externo común para las importaciones que provengan de países fuera de tal área comercial. La forma que asumió esa zona comercial ni siquiera fue lo que propiamente se conoce como un mercado común, en el cual, adicionado a la característica del arancel común externo, existe el libre movimiento de factores productivos (trabajo y capital) entre los países que lo integran. Sin embargo, parece que han sido eventos de tipo político los que han empujado la idea de un renacimiento del Mercomún, pues parece que constituye un aglutinante de los gobernantes del área, en lo que se supone requiere un importante esfuerzo de coordinación.

Las circunstancias que dieron origen al Mercado Común Centroamericano han variado profundamente, en especial al abandonarse intelectualmente una multitud de creencias, que le habían dado razón de ser allá por las décadas de los cincuenta y sesenta. Este abandono se ha traducido en la vigencia de nuevas estrategias de desarrollo para nuestro países (aunque tal vez no tan nuevas, como algunos lo podrían pensar), que pueden dar origen a conflictos, con las concepciones que definen lo que es un mercado común (o unión aduanera).

El punto más importante es que el nuevo Mercado Común Centroamericano debe buscar la eliminación de las barreras internas al comercio, las cuales han aumentado fuertemente en el período de crisis, al tiempo que debe mantenerse una arancel bajo y uniforme, frente a terceros países, en todas las actividades productivas, sean éstas manufactureras, agrícolas o de servicios.

Es preferible la eliminación total de los aranceles ante todos y cada uno de los países del mundo, pero se parte del supuesto de que, por razones fiscales, en el corto plazo, los Estados desearán hacer uso de impuestos provenientes de las importaciones, de manera tal que no habría, al menos por un tiempo, un libre comercio total, como es lo más conveniente para los pueblos.

El hecho de que el proceso de apertura de los países del área se haya dado con cierta gradualidad y de que, en el corto plazo, parece que se mantendrá ese ritmo, es lo que le da un nicho al Mercado Común, pues su existencia faculta obtener ganancias a través de las economías de escala y una más eficiente división internacional del trabajo, además de que permite que ciertos bienes internos, que serían no comercializados en el contexto del mercado mundial, sí lo podrían ser en el marco del Mercado Común. En este sentido, la pregunta lógica que cabe formular es si la creación de comercio a que daría lugar el nuevo Mercado Común, ¿más que compensa la desviación de comercio, que surge al tener que comprar en el área, a un precio supuestamente más elevado, que si se adquiriera en el mercado mundial?

Sobre esto vale la pena que recabar la opinión de una misión del Banco Mundial, encabezada por Ulrich Lächler, en la cual se señala que "En el caso del Mercado Común Centroamericano, la desviación de comercio excedió grandemente a la creación de comercio durante la rápida expansión del comercio intraregional en el decenio de los sesenta. Sin embargo, la reducción del comercio intraregional durante la década de los ochenta, no fue acompañada por un incremento o una redirección del comercio hacia terceros países. Puesto que el nivel de integración logrado en el pasado estaba muy avanzado, se ha llevado a cabo mucho de la inversión en infraestructura y de capital necesario para las actividades dedicadas al mercado regional. Por lo tanto, una expansión renovada del comercio dentro de la región podría crear ganancias sin requerir una desviación grande de recursos desde otras actividades orientadas al comercio." (*Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*, Banco Mundial, marzo 10, 1990. p. iv.)

Lo anterior significa que el Mercado Común Centroamericano debe ser visto, no como un sustituto de un proceso de apertura global de

nuestras economías, sino como un complemento temporal, que permita utilizar más eficientemente los recursos de capital existentes, en especial de infraestructura, y que, por lo tanto, impida, aunque sea en algo, las pérdidas sociales derivadas del cierre actual en que, de hecho, se encuentra el comercio entre los países del área.

Debe enfatizarse, por lo tanto, que el Mercomún debe ser visualizado como un factor significativo, pero transitorio, dentro del proceso de apertura de las economías, a fin de que su efecto de creación de comercio, que más que compensa la desviación de comercio, dada la situación actual de virtual cierre del comercio intracentroamericano, sea aprovechada. Pero que, a la vez, su efecto de desviación de comercio, que no compensa la desviación de éste en una posible situación de apertura total de las economías, no constituya una carlanca para nuestro desarrollo.

De manera que, ante el conflicto que, en el corto plazo, se presenta entre el proceso de integración regional y la apertura de los países, se requiere formular algunas ideas, que permitan tomar en cuenta la evidente decisión de internacionalizar las economías, logrando, a la vez, la reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

Lo más importante es lograr una convergencia de los diferentes procesos de apertura de los países del área, pero dicha comunidad de objetivos no deberá significar que algún país tenga que elevar su arancel común, sino, por el contrario, que todos tiendan gradualmente hacia el arancel más bajo, que tenga como objetivo lograr alguno de los países del área. Como parte fundamental del proceso de apertura de las economías del área, se requiere que aquel arancel de convergencia sea bajo y uniforme—yo me atrevo a señalar que sea una tasa arancelaria uniforme; esto es, a bienes finales e insumos, del 10%, sin excepciones— de manera tal que las economías, que actualmente poseen tasas efectivas de protección mayores a este arancel, deban ir gradualmente reduciéndolos, hasta llegar a dicho arancel externo común.

Para la convergencia hacia el arancel externo bajo y uniforme, se podría seguir el método llamado de "concertina", por el cual las tasas más altas van siendo reducidas proporcionalmente en un mayor grado, hasta que, en cierto momento, se llega a la unificación del arancel en el área.

Por supuesto, dentro del Mercado Común Centroamericano no existiría barrera arancelaria y no arancelaria alguna, en especial, la unión aduanera deberá cubrir, tanto a bienes de tipo manufacturero, como a bienes agrícolas, así como la libre movilidad de los factores productivos (trabajo y capital) en el área. Esto es, se debe evolucionar de la unión aduanera previa, en que el sistema cubría básicamente sólo a

bienes manufacturados, hacia el concepto exacto de mercado común, en que el comercio libre rija para todos los bienes y con libre movimiento de factores de producción.

Igualmente, deberá buscarse una integración mayor de los esquemas tributarios de los países, pues, al presentarse diversos tratamientos impositivos en las diferentes naciones, provoca diferenciales de rentabilidad de las inversiones, que inducen a que los recursos de inversión, no se dirijan hacia donde tienen la mayor rentabilidad, tanto antes, como después de impuestos. Esto es, el nuevo mercado común deberá orientarse hacia lo que se denomina unión económica, en la cual, además de libre comercio y libre movimiento de factores productivos, se armonicen las políticas fiscales, monetarias y cambiarias, aunque creo que esta idea tardará mucho más en forjarse.

No sólo se hace necesario gravar similarmente en los distintos países del área, a los diversos factores de producción, sino que, también, es conveniente, en un proceso de apertura de nuestras economías, que no se distorsionen las seriales del mercado, debido a políticas deliberadas del gobierno, que impedirían la producción de bienes trabajo-intensivos, que es donde se puede poseer una eficiencia relativa.

Una situación que constituye un serio obstáculo para lograr un exitoso Mercado Común Centroamericano y que debe ser solucionada, es la restricción a la libre disposición de divisas que hay en diferentes países. De hecho, ésta constituye, tal vez, la limitante más importante para el libre comercio en el área. Aparejado con la eliminación del arancel entre los países del área, se requiere remover los controles cambiarios, a fin de permitir que el mercado refleje apropiadamente los precios relativos del comercio intraregional. No sólo es necesario remover dichos controles cambiarios, sino que también se busquen mecanismos de ajuste sumamente flexibles, en los valores de las monedas domésticas con respecto a la divisa.

A fin de eliminar los controles cambiarios, se necesita que las autoridades gubernamentales prosigan políticas fiscales y monetarias adecuadas; por lo cual deberán tomar en cuenta que la reducción de los aranceles probablemente induzca a una disminución en los ingresos tributarios en el corto plazo, de manera tal que deberán llevar a cabo políticas cambiarias que tomen en cuenta esa reducción; esta devaluación compensada faculta adaptar el precio relativo del comercio internacional a la rebaja arancelaria, sin que se provoquen presiones indebidas sobre las cuentas fiscales. Debe tenerse presente que un arancel permite el logro de un tipo de cambio inferior al que existiría en su ausencia, de

manera tal que, una disminución de ese arancel, requiere una variación compensada en el tipo de cambio.

Debe tenerse muy presente el tamaño relativamente limitado de las economías que se analizan. En cierto momento, algunos proteccionistas sugirieron que, debido al tamaño pequeño de ellas, más bien el área debería de protegerse del comercio internacional, supuestamente adverso, aislándose del resto del mundo. Por el contrario, lo que el comercio internacional permite a las economías pequeñas es, por una parte, que puedan disponer de bienes y servicios de la forma más barata posible, provenientes del resto de la economía mundial y, en segundo lugar, al ser naturalmente pequeñas, que su participación en el mercado internacional no altere los precios a los cuales se intercambia y, por lo tanto, no se convierta en un elemento que afecte dicho comercio.

Más bien, el comercio internacional tiende, por ser la producción del área relativamente sin importancia en el contexto mundial, a que rijan los términos de intercambio que los países del área definen, en función de las ventajas comparativas; esto es, se puede lograr un beneficio pleno del comercio internacional, al no variar los precios mundiales al haber aumentos en la oferta exportable de los países del área.

Dado el tamaño de estas economías, aún cuando existiera un Mercado Común, con total liberalidad en cuanto a tarifas y otras restricciones al comercio intrazonal, aquél no podrá constituirse en un sustituto de la economía mundial, con cuya participación se podrían lograr mayores beneficios, que los obtenidos en un área comercial restringida. Esto es muy importante tenerlo presente, pues el Mercado Común Centroamericano no puede constituirse en una excusa, para detener los procesos de apertura de las economías del área. La clave de los procesos de apertura está en la reducción del sesgo antiexportador en la economía. Por un sesgo contrario a las exportaciones se entiende al conjunto de incentivos, subsidios y distorsiones, que hace que, para el productor, resulte relativamente más rentable, dirigir su producción hacia el mercado interno, en vez de hacerlo para el externo.

Debido a diversas políticas estatales en los distintos países del área, en donde aún se tiene en común una elevada intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, una distorsión en los precios relativos, surge una serie de alteraciones en las rentabilidades privadas. En general, tales distorsiones surgen por el arancel proteccionista y diferencial a los bienes finales y a los insumos, así como el tratamiento tributario preferencial a ciertas categorías de empresas, al igual que subsidios en los créditos y, también, regulaciones en la obtención de divisas por parte de los Bancos Centrales, además de costos mayores en bienes y servicios

que no son objeto del comercio mundial (esto es, de bienes no transados internacionalmente, como pueden *ser* la electricidad, los seguros, mano de obra, transporte y similares).

Para lograr el objetivo básico de reducir el sesgo antiexportador, como parte de los procesos de ajuste estructural, algunas naciones buscan compensar dicho sesgo, mediante un subsidio a las exportaciones. Pero, esta alternativa tiene problemas serios, como que puede ser objeto de aranceles compensatorios en las naciones importadoras. Asimismo, tiene otra grave limitante, en cuanto a que el mismo éxito que se propuso lograr, cual fue estimular las exportaciones, se refleja en presiones crecientes sobre los presupuestos gubernamentales, que, generalmente, como se mencionó con anterioridad, presentan problemas de déficit elevados.

Adicionalmente, la práctica de subsidiar a la exportación, como compensación por el sesgo antiexportador de las economías, no corrige el origen de los problemas, cual es el conjunto de políticas y distorsiones, que alteran la rentabilidad relativa en favor de la producción doméstica. Dicho subsidio compensatorio estimula a que sus receptores se preocupen, más por lograr o mantener esa renta, que de lograr la eliminación de las distorsiones o de las malas políticas públicas.

Para reducir el sesgo antiexportador en la economía, lo que los Estados del área deberían hacer, es eliminar la distorsión más significativa, que estimula más la producción dirigida al mercado doméstico, que al internacional, cual es los aranceles proteccionistas a los bienes finales y la exoneración total a los insumos importados, empleados en la producción para el mercado interno, que se traduce en protecciones efectivas sumamente elevadas.

De aquí que lo importante es reducir el arancel a la importación de bienes finales y uniformarlo con el que se cobra a los insumos mencionados, pero logrado ello a un nivel arancelario bajo. Así es factible disminuir de manera significativa el sesgo contrario a las exportaciones, presente en estos países.

Adicionalmente, es muy importante que no se cobre por los bienes y servicios estatales no comercializados, como muelles, electricidad, teléfonos y agua, entre otros, precios o tarifas superiores al costo de producir una unidad adicional de dicho servicio. El empleo de esta práctica para recaudar tributos, afecta la competitividad internacional de los exportadores.

En resumen, la forma de reducir el sesgo antiexportador en estas economías, no consiste en dar subsidios a las exportaciones no tradicionales, sino en la eliminación de aquellas distorsiones que resultan de la prosecución de políticas económicas erradas.

Colaboradores

Miguel Ángel Rodríguez Echeverría

Es Licenciado en Derecho y Doctor en Economía, diputado y ex presidente del Directorio Legislativo. Como académico e intelectual ha escrito numerosos ensayos en revistas especializadas e importantes libros tales como *El mito de la racionalidad del socialismo*, *El orden jurídico de la libertad*, *De las ideas a la acción* y *Al progreso por la libertad: una interpretación de la historia costarricense*

José Antonio Lobo

Economista y politólogo, realizó estudios de post-grado en Suiza y Chile. Fue diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en el periodo 1986-1990, es asesor de empresas y actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de la Oficina de Estudios Socio-Políticos.

Ronulfo Jiménez Rodríguez

Costarricense, economista, profesor de Comercio Internacional en la Escuela de Economía de Centroamérica, donde se dedica a la investigación en el campo de las ciencias económicas. Junto con otros miembros de *la Academia de Centroamérica* ha escrito varios libros sobre economía costarricense.

Rafael Rodríguez Loucel

Licenciado en Economía por la Universidad de El Salvador, Máster of Arts. in Economics, Yale University New Heaven, Connecticut, U.S.A. Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas y asesor de tesis de la Universidad Nacional, Universidad Dr. José Matías Delgado y Universidad Tecnológica. Asistente en calidad de asesor económico a diversas reuniones internacionales.

Noel Ramírez

Nicaragüense, decano de la Escuela de Economía del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Obtuvo su doctorado (Ph.D) en Yale University. Como académico e intelectual ha escrito varias publicaciones, entre las que se encuentran: *La gerencia en la Banca de Desarrollo*, *Las causas de la inflación en economías pequeñas y abiertas: análisis comparativo de Costa Rica y Nicaragua* y es coautor en la obra *Procesos de ajuste en países en desarrollo*

María Joaquina Larraz

Nicaragüense, economista, es investigadora visitante en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), actualmente se encuentra en España desempeñando labores profesionales y de estudio.

Gert Rosenthal

Actualmente es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Con anterioridad fue dos veces Secretario General del Consejo de Planificación Económica de Guatemala y funcionario del Ministerio de Hacienda y Crédito público de dicho país. Es autor de numerosas publicaciones sobre diversos temas de desarrollo, especialmente en relación con América Central

Rómulo Caballeros

Economista guatemalteco, graduado en la Universidad de San Carlos, Guatemala, estudios de especialización en Chile y de post-grado en la Universidad de Madrid, España. Fue funcionario del Departamento de Estudios Económicos de Guatemala y de la Secretaría General de Planificación Económica del mismo país. Actualmente es jefe de la Sección de Desarrollo Económico, Comercio Internacional y Estadística de la CEPAL, subsede de México. Autor de artículos y coautor de libros de economía centroamericana y deuda externa.

Jorge Corrales Quesada

Costarricense, Licenciado en Economía por la Universidad de Nuevo León, Monterrey, México. Estudios de Maestría y Doctorado en Economía en las Universidades de Wisconsin-Milwaukee y de Harvard. Es autor de los libros *De la pobreza a la abundancia en Costa Rica*, *Inflación y control de precios* y *Políticas de precios y subsidios en Costa Rica*. Ha escrito numerosos ensayos y artículos periodísticos y es comentarista de la página editorial del Periódico La Nación. Es asesor de diversas empresas e instituciones nacionales e internacionales.