

SIETE TESIS SOBRE LA CRISIS ECONOMICA DE CENTROAMERICA

José Roberto López*

Resumen

Este artículo analiza la lógica subyacente entre el origen estructural, los factores coyunturales y las transformaciones operadas a raíz de la crisis económica centroamericana de los años ochenta. Señalando la existencia de un vacío teórico en la definición de una estrategia de desarrollo regional, el autor examina el proceso de introducción de las políticas de estabilización y ajuste estructural combinadas con las primeras experiencias de renegociación de la deuda externa. Finalmente, señala algunas consideraciones sobre la evolución del empleo y los salarios en el área.

Abstract

This article analyzes the underlying logic between the structural origin, conjunctural factors and transformations carried out as a result of the Central America economic crisis of the 1980's.

Pointing out the existence of a theoretical vacuum in the definition of a regional development strategy, the author examines the introduction of stabilization and structural adjustment policies combined with the first experiments at renegotiating the foreign debt. Finally, he considers the evolution of employment and wages in the area.

INTRODUCCION

El presente trabajo resume los resultados de un primer diagnóstico sobre el origen estructural, las características coyunturales y las transformaciones derivadas de la crisis actual de las economías centroamericanas.

Tal diagnóstico es indispensable para sintetizar, bajo forma de "tesis", algunos de los principales puntos de consenso, y también de divergencia, dentro de los estudios económicos de la crisis mas diversos realizados sobre los países que componen el mercado común centroamericano.

Acompañado exclusivamente de datos esenciales, y restando importancia a la tradicional presentación de "cuadros y gráficos", se privilegia la presentación analítica.

También deliberadamente es privilegiada la óptica regional sobre los enfoques nacionales. La se-

gunda tesis explica suficientemente el por qué de esta opción.

Es cierto que la crisis económica actual es compleja. No obstante, es posible derivar tendencias explicativas regionales que permiten profundizar la comprensión gradual de su propia lógica. Tal fue la motivación central de este trabajo preliminar.

TESIS 1.

La crisis económica actual de Centroamérica tiene un carácter *estructural* que encuentra su raíz principal en su particular estilo de desarrollo desde la posguerra. Se le llama crisis estructural en la medida en que trasciende la esfera de lo puramente económico hacia las esferas sociales y políticas de cada uno de los países y, en la medida en que se plantea la posibilidad (real en el caso de Nicaragua) de ruptura con ese estilo de desarrollo propio, desafiando las condiciones tradicionales de la reproducción económico-social y de la dominación política existente en el área.

Quizás ninguna Tesis goce aparentemente de mayor consenso dentro de los análisis mas diversos sobre la crisis económica centroamericana. Efectivamente, el informe Kissinger, basado fundamentalmente en una visión neoliberal, afirma lo si-

* Economista salvadoreño. Este trabajo formó parte del proyecto CRIES-ICADIS, "Crisis y opciones en Centroamérica", financiado por la Ford Foundation.

guiente: “la torturada historia de Centroamérica es tal que ni lo militar, ni lo político, ni lo económico, ni los aspectos sociales de la crisis pueden ser considerados independientemente los unos de los otros” (1). Además precisa: “la crisis en Centroamérica no tiene una causa singular, pero el desempeño preocupante de las economías de la región ha sido un factor principal” (2). CEPAL considera, por su parte, los vínculos entre dichos factores “tan estrechamente entrelazados que resulta ocioso tratar de determinar si alguno tiene precedencia causal sobre el otro...” por lo cual “difícil resulta encontrar soluciones viables en el plano político, en el económico y en el social” (3). Por fin, autores como María Teresa Gutiérrez, simpatizantes de una visión marxista también afirman: “la crisis que en la actualidad vive Centroamérica no es solamente de carácter político, geopolítico o económico: es ante todo profundamente estructural, lo suficientemente totalizadora” (4).

En síntesis, el análisis de los desequilibrios económicos, y de sus complejos “círculos viciosos”, solo alcanza la completa dimensión de *crisis de estructura* en la medida en que opera una traslación *dinámica* de sus efectos, retroalimentándose a la vez, hacia los factores políticos y sociales en el orden interno, y hacia los factores geopolíticos en el orden externo.

El alcance de la palabra estructural para caracterizar la crisis económica regional es, además, muy exacto. En primer lugar se opone a una caracterización exclusivamente *coyuntural*, que pretende explicar la crisis únicamente como resultado de un ciclo depresivo “normal” de las economías y cuya corrección puede vislumbrarse *automáticamente* en el corto plazo. Si esta caracterización fuera cierta, se obviaría la existencia de fenómenos acumulados desde hace muchos años. Quizás el ejemplo más representativo de los análisis “coyunturalistas” sean los informes presentados por algunos gobiernos centroamericanos ante el FMI para reclamar acceso a su fondo de financiamiento de compensación por la caída pasajera de los ingresos de exportaciones. En segundo lugar, una visión estructural se opone a una parcial caracterización *económica* de la crisis, que apenas hace referencia a variables de otra índole, que no sean económicas, en la medida en que sus efectos en la economía pueden ser contabilizados. Clasificaríamos como modelo dentro de esta categoría a los informes anuales del BID sobre los países latinoamericanos

(incluidos los específicos a los países de Centroamérica). Asimismo, en tercer lugar el término estructural se opone también a una parcial *político-sociológica*, que apenas describe los elementos más sobresalientes de la crisis económica, sin preocuparse por explicar suficientemente su lógica intrínseca. Una buena parte adolece de esta tendencia. Por último, una cuarta concepción opuesta a la tipificación estructural, es aquella que de forma determinista intenta explicar la crisis como la etapa de *agudización del estancamiento* económica que caracteriza a los países centroamericanos desde la posguerra (5). No sólo un impresionante crecimiento económico caracterizó a las economías centroamericanas entre 1950 y 1978 donde, según CEPAL, la tasa promedio de

crecimiento anual fue del 5.3% lo cual invalida la tesis del estancamiento crónico; sino que dicha argumentación intenta obviar que ha sido precisamente la desigual distribución de los “frutos de ese crecimiento” aparentemente ignorado, una de las causas fundamentales de la crisis. Es precisamente a través del cuestionamiento del modelo de crecimiento que puede abordarse la discusión de los elementos explicativos centrales de la crisis.

Surge entonces la problemática de caracterizar ese modelo de crecimiento económico específico a los países centroamericanos.

Nuestra afirmación al respecto será tan sencilla como polémica: contrariamente a las etapas reconocidas, y rigurosamente definidas, del desarrollo económico centroamericano, etapas conocidas cronológicamente como de “crecimiento hacia afuera” hasta 1960, y de “sustitución de importaciones” (tardía en relación a otras experiencias latinoamericanas) hasta mediados de los años setenta, fecha en que se agrava la crisis del Mercado Común Centroamericano (MCCA); posteriormente no existe una definición precisa de la(s) etapa(s) del desarrollo económico centroamericano. Aún más, los intentos de caracterización se han agrupado principalmente en cinco vertientes: una, que intenta conceptualizarlo en relación a sus etapas anteriores, llamándole “modelo desarrollista de sustitución de importaciones en crisis” (6) o “modelo de crecimiento hacia afuera reformulado” (7); otra, quizás la más común actualmente, que lo define en relación a la crisis de los años ochenta llamándole etapa del “camino a la crisis” (8) hasta 1980, y, etapa del “agotamiento del modelo de desarrollo capitalista de la región” (9) a la crisis actual propiamente dicha. Ambos intentos son in-

suficientes y de lógicas diferentes. Mientras el primer tipo busca definirse en función de una etapa anterior que, si bien es conocida, ya está superada; el segundo tiende a ubicar la crisis como una etapa en sí, no como un momento de transición, y se resguarda en una caracterización más general.

Constatamos, por lo tanto, la existencia de un vacío teórico. Dicho vacío ha sido intentando llenar más recientemente por un tercer concepto propagandizado por CEPAL y conocido como “desarrollo aditivo”: “en los treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, la mayoría de las considerables transformaciones experimentadas por las economías de la región (han) ido yuxtaponiéndose a la estructura económica y social que ya existía con anterioridad, sin alterar, en esencia, un proceso al que se califica... de “desarrollo aditivo” (10), denominación que, a primera vista, parece ser excesivamente general y sobre todo descriptiva. Lo cierto es que la adición o yuxtaposición de modelos de desarrollo no explica necesariamente ni la lógica de los modelos, ni la resultante de su combinación.

Otro intento más formalizado de caracterizar el estilo de desarrollo promovido en Centroamérica actualmente es el que lo califica como modelo de “promoción de exportaciones”, popularizado por los organismos financieros multilaterales, en especial el Banco Mundial. Dicha estrategia, basada en la experiencia de Corea del Sur y Taiwán, desea estimular en los países centroamericanos el desarrollo de nuevas exportaciones, no tradicionales, que se conviertan en “la clave para un crecimiento rápido y equitativo” (11). Por ser reciente, ya que su verdadera promoción surge de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1981, y por tener serias dificultades de implementación práctica, lo cual conduce a que sus resultados sean más bien discretos hasta el momento, puede considerarse todavía bajo experimentación.

Una última modalidad de definir el estilo de desarrollo, es aquella que particulariza la singularidad de la estrategia de desarrollo nicaragüense aislándola del resto de Centroamérica: “en el caso de Nicaragua, no es posible... escoger entre priorizar el “desarrollo hacia afuera” o el “desarrollo hacia adentro”. La crisis del esquema de industrialización que promovió el Mecomún, obligó a una redefinición estratégica centrada en la agroindustria. La agroindustrialización debe ser la pieza fundamental” (12). Dicho intento, si bien se basa en la lógica contrapuesta entre los objetivos de “trickle up effect” (satisfacción de necesidades básicas pri-

mero) de la economía nicaragüense, y, el “trickle down effect” (‘derrame’ de los frutos del crecimiento) del resto de las economías centroamericanas, no resuelve el problema teórico planteado para estas últimas (13) y asume el final de un estilo de desarrollo *común* en Centroamérica.

Al poseer un carácter estructural, la crisis ha obligado a un cuestionamiento global del funcionamiento de las economías. Equivocadamente, algunos autores como Solís han visto en dicho examen “una ruptura durable entre las condiciones de producción y las de realización de la plusvalía y, al mismo tiempo, una ruptura profunda entre las condiciones de reproducción económico-social y las condiciones de reproducción del sistema de dominación política (14). Exceptuando a Nicaragua, no puede afirmarse que tal sea el caso para el resto de países centroamericanos. Ruptura no equivale a reestructuración y, lo que opera actualmente en la región como tendencia dominante a raíz de la crisis económica, es la amenaza de ruptura que ha puesto en marcha, precisamente, una reestructuración (en el sentido de reorganización) del patrón tradicional de desarrollo.

TESIS 2.

Tomando en cuenta la existencia de diferentes conformaciones político-sociales entre los países centroamericanos, la crisis económica tiene, a la vez, una doble dimensión: nacional y regional. La dimensión regional está acentuada por las características similares de sus economías, en especial por la forma particular, y común, de inserción externa y por la fuerte interdependencia económica. La dimensión nacional, por su parte, está determinada por los desequilibrios internos propios a cada economía, por el grado de efectividad de las políticas económicas aplicadas para corregir tales desequilibrios, y por los condicionantes extra-económicos que los afectan.

Es inobjetable que Costa Rica está muy lejos de encontrarse en una “economía de guerra”, como la que se vive actualmente en El Salvador y Nicaragua; y que las graves dificultades económicas que afectan actualmente a Guatemala no pueden entenderse dejando de lado a la inestabilidad política como un elemento causal de importancia. Tales factores extra económicos juegan un papel importantísimo y no son ajenos a la más severa recesión en Centroamérica de los últimos cincuenta años. La lista puede completarse: embargo comercial, desastres naturales, flujos migratorios intracentroamericanos, etc.

Pero la especificidad nacional de cada uno de los países centroamericanos no radica exclusiva-

mente allí, existen elementos económicos, tanto de orden estructural como de orden coyuntural, que le dan a cada uno su expresión peculiar de la crisis. Así, ya se mencionó anteriormente cómo Nicaragua transformó, a partir de 1979 su estrategia de desarrollo apartándose del común denominador centroamericano. Dichas transformaciones, poco visibles aún en su inserción externa, lo son más por ejemplo en su política redistributiva de ingresos, en la modificación de la estructura y formas de propiedad y, por supuesto, en la reorientación decisiva del papel del Estado como un agente productivo determinante. Si de Honduras se extraen ejemplo, e conocida la baja competitividad de sus productos manufacturados dentro del mercado intracentroamericano y, también notable en su bajo volumen de comercio intrarregional siendo el país que menos interdependencia económica tiene con Centroamérica. Como elementos coyunturales de la crisis pueden citarse a modo de ejemplo, para el caso de Costa Rica, los errores de mala conducción de la política económica que agudizaron su crisis en 1981-1982 (15), o el excepcionalmente elevado flujo de recursos financieros externos (especialmente de los Estados Unidos) hacia la economía salvadoreña durante los últimos 5 años, lo cual ha elevado en forma notable lo que fue un tradicionalmente bajo nivel de endeudamiento externo (16).

Ahora bien, lo que interesa destacar son las *características* similares que permiten trascender las particularidades nacionales y darle su carácter propiamente regional a la crisis. No es fortuito que tanto las causas de la crisis, como las tendencias más recientes sean, en términos generales, comunes a las economías centroamericanas.

Cabe mencionar, inicialmente, al sector primario agroexportador como el eje fundamental de dichas economías. Cinco productos —en el orden de importancia: café, banano, algodón, carne y azúcar— han conformado más de la mitad de las exportaciones totales efectuadas por los países centroamericanos. El “índice de concentración” de las exportaciones tradicionales variaba en 1980 entre el 64.2%, para el caso de Honduras, y el 50.6% para el caso de Guatemala (17). Tal situación coloca a los países centroamericanos en una posición de vulnerabilidad similar extrema frente al comportamiento de los mercados mundiales: estos últimos los afectan al menos bajo 4 vías: primero, condicionando sus ingresos de exportación a las fluctuaciones de los precios internacionales de dichos productos; segundo, sujetándolos al conocido

fenómeno del deterioro de los términos de intercambio frente a los precios de los bienes industrializados importados por dichos países; tercero, modificándoles sus ingresos de exportación también según las fluctuaciones de la demanda, especialmente de los mercados de los países industrializados; y cuarto, imponiéndoles barreras arancelarias restrictivas al acceso de dichos productos en sus principales mercados.

Luego, otra característica importantísima ha sido la alta interdependencia industrial existente entre las economías de la región. Dicha interdependencia, lejos de disminuir con la ruptura del Mercado Común Centroamericano en 1970, fue incrementada a lo largo de los años setenta hasta alcanzar niveles “record” a finales de la década. De 287.1 millones de dólares que el comercio intracentroamericano representó en 1970, éste se incrementó hasta un monto máximo de 1166 millones de dólares en 1980 (18). Dicho proceso de industrialización sustitutiva tuvo determinadas características, de las cuales sólo mencionaremos algunas de relevancia:

a) el proceso sustitutivo sólo afectó significativamente a las importaciones de bienes intermedios, en menor medida a los bienes de consumo duradero y de capital y, apenas ligeramente, a los bienes de consumo no duradero (19). Las estadísticas indican que el coeficiente de abastecimiento extrarregional (20) para el caso de los primeros se redujo de un 59.0 por ciento en 1960 a un 38.2 por ciento en 1980. Mientras que en el caso de los segundos y terceros se redujo de un 79.1 por ciento a un 74.0 por ciento y de un 8.3 por ciento a un 7.1 por ciento respectivamente, para los mismos años (21). Nótese que, en el caso de los bienes de consumo no duradero, ya existía en 1960 un importante abastecimiento regional de la demanda interna.

b) La política de integración basada principalmente en: el libre comercio intrarregional, el arancel externo común, y los incentivos fiscales; generó una industria centroamericana protegida y no competitiva en mercados extrarregionales. En consecuencia, se fomentó una industria altamente dependiente de los estrechos mercados internos de la región: “en la actualidad 90% del intercambio (en Centroamérica) es de productos industriales” (22). Sin duda alguna, este es el vínculo más fuerte de la interdependencia económica entre países centroamericanos.

c) El sector industrial no desplazó al sector primario agroexportador como principal motor de las

economías. Si bien es cierto que su porcentaje dentro del PIB total de Centroamérica se incrementó significativamente de un 16.3% por ciento en 1960 hasta un 21.3% por ciento en 1980, el sector primario continuó siendo el eje central del desarrollo.

d) El esfuerzo integracionista fue promovido gracias a una importante participación del capital transnacional dentro del sector manufacturero. El peso de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero, dentro de la inversión total, creció de un 3.8 por ciento en 1959 hasta un 30.8 por ciento en 1969(23) y, aún en 1982", el sector industrial centroamericano (tenía) más de 30% de los puestos de trabajo y de los activos fijos industriales en empresas de propiedad parcial o total de capital extranjero" (24).

Otro rasgo peculiar de las economías regionales ha sido la limitada participación del sector público dentro de cada una de ellas, lo cual es un reflejo de la característica política "antidirigista" de las capas dominantes de las sociedades centroamericanas. Así, entre 1960 y 1981 el coeficiente de tributación (25) apenas creció levemente de un 9.3 por ciento en 1960 a un 10.7 por ciento en 1981 (en países como Guatemala decreció inclusive)". Ese coeficiente de tributación resulta, además, sumamente bajo en comparación con los de otros países latinoamericanos de estructura económica y social similar, circunstancia que no debe considerarse un mero accidente: "los gremios organizados de todos los países —aunque con diferencias de grado— se resistieron pertinazmente a elevar los niveles de tributación, y especialmente de la que gravaba la producción y la renta" (26). Ante esta situación, los deseos de participación más activa de los estados centroamericanos dentro del desarrollo pudieron sostenerse, en buena medida, solamente gracias al endeudamiento externo.

Por otra parte, se habla mucho de la desarticulación intra e intersectorial de las economías centroamericanas como otro rasgo típico que las caracteriza. En este sentido, los dilemas pueden ser numerosos: producción de exportación —producción para el consumo interno, industrialización para el mercado interno— industrialización para el mercado regional, producción de exportación—producción de materia prima para industria local, etc. Quizás una importante excepción a esta regla podrían ser las operaciones de las Compañías bananeras dentro de la región, las cuales no sólo han diversificado hacia atrás y hacia adelante la producción de banano, sino que también han invertido en actividades nuevas más complejas ligadas también

al mercado local (palma africana para la producción de aceite vegetal, etc.).

Una última característica del estilo de desarrollo, cualquiera que sea su definición, aplicado en Centroamérica ha sido el carácter de "concentrador" y "excluyente" definido acertadamente por CEPAL (27). Dos índices le bastan para fundamentar sus calificativos: la distribución del ingreso y el número de centroamericanos que viven en un estado de extrema pobreza. Respecto al primero, según estimaciones de CEPAL, en 1980 "el 20% de la población típicamente más pobre dispuso de menos del 4% del ingreso nacional mientras, en el otro extremo, el 20% de los grupos de mayores ingresos obtienen más del 55%..." (28). El caso más trágico ha sido el de El Salvador donde los índices del ingreso respectivos a cada estrato son del 2% y del 66% para cada grupo. En cuanto a la incidencia de la pobreza, hacia 1980 se estimó que un 63.7 por ciento de la población de Centroamérica vivía en estado de pobreza, comprendiendo un 41.8 por ciento en estado de extrema pobreza. El índice de Costa Rica hizo excepción con solamente un 24.8% por ciento de su población en estado de pobreza (29). Lógicamente, puede deducirse que el dinámico crecimiento distribuyó sus frutos de forma concentrada entre los estratos de mayores ingresos y excluyendo las necesidades de las capas más pobres de la población.

Es este conjunto de rasgos económicos regionales los que han caracterizado el modelo de desarrollo implementado, modelo que es sometido a prueba por la "crisis de los ochenta", como suele decirse. Son estos rasgos regionales los que posibilitan concebir un diagnóstico y diversas tendencias conjuntas —aunque parciales— que tomen en cuenta los niveles de interdependencia económica y el relativo nivel de incidencia de lo económico, frente a coyunturas sobredeterminadas por lo político, al interior de cada país. También, es principalmente a través de los rasgos anteriores que se refleja la crisis económica en toda su expresión.

TESIS 3.

Los fenómenos de origen externo que inciden en la crisis económica regional están vinculados principalmente a los efectos de la recesión económica internacional originada, principalmente en el segundo "boom" de precios del petróleo en 1979-1980. Dichos fenómenos son: la baja de los precios de los productos tradicionales de agroexportación, la caída de la demanda en sus principales mercados de los países industrializados, el alza del costo de los insumos industriales importados, especialmente del petróleo,

el consiguiente deterioro de los términos de intercambio, la severa contracción del Mercado Común Centroamericano, el alza de los costos del endeudamiento externo, y el endurecimiento en las condiciones de acceso a préstamos externos operadas por los organismos financieros —privados y oficiales— internacionales. Cabe notar que, si bien algunos fenómenos comienzan a manifestarse desde 1978, no es sino tardíamente, en 1980-1981, que acompañan plenamente a la crisis política y social de la región. Por lo tanto pareciera haber antecedido la crisis política y social a la crisis económica centroamericana.

No es de extrañar que economías altamente abiertas hacia el exterior, como las economías centroamericanas, hayan sufrido duramente los embates de la recesión económica internacional que ha golpeado a las principales economías industrializadas. Si bien es cierto que la segunda "crisis energética" de 1979-1980 tiene un papel primordial —sólo en Costa Rica el precio promedio del barril de petróleo subió de \$14.32 en 1978 a \$23.04 en 1979, y a \$33.87 en 1980 (30)—, probablemente las políticas anti-recesivas —especialmente monetarias, traducidas en elevadas tasas de interés— que pusieron en práctica los países industrializados para deprimir la demanda, tienen similares consecuencias negativas, incluso mayores, para los países de la región. Además, los esfuerzos de tales políticas por frenar las altas tasas de inflación, han tenido efectos positivos solo tardíamente; lo cual no impide el alza de los precios de los bienes industrializados y el consabido efecto sobre los términos de intercambio de países exportadores de materias primas, como los centroamericanos.

Si examinamos el comportamiento de los precios de los 5 principales productos de agroexportación de la región (café, algodón, banano, carne y azúcar), una de "las causas del reciente declinamiento" según el informe Kissinger, es importante constatar los límites de las tendencias previstas como también evidenciar otras más desconocidas. Es sabido que en los casos del café, la carne y el azúcar después de alcanzar "records" de precios promedio en 1979 ó 1980, se experimentaron bajas anuales consecutivas que alcanzaron su más bajo nivel en 1981, 1982 y 1983 respectivamente. Los 2 últimos productos fueron los más afectados. También es cierto que el algodón experimentó una baja de su precio promedio en 1982 para luego recuperarse en 1983. El banano fue, sin embargo, una excepción ya que durante el quinquenio 1978-1982 mostró una tendencia alcista (31). Ahora bien, debe tenerse cuidado en matizar el alcance de tales bajas. "En efecto, de los 5 productos... todos (a excepción del café) tienen en

1982 un nivel de precios (promedio) superior a 1978 —año en que no había crisis. Además, la excepción del café tiene una explicación más que razonable: en 1977 las heladas de Brasil elevaron a niveles 'record' los precios internacionales del café con lo cual el precio de 1978 fue un precio anormalmente elevado... (además) todos los productos (a excepción del azúcar) durante el quinquenio en que se originó la crisis (1978-1982) tienen promedios anuales de precios superiores al promedio de precios durante el quinquenio 1973-1977, años de relativa estabilidad en Centroamérica (32). Lógicamente, puede deducirse de lo anterior que las bajas de los precios internacionales no fueron la única ni la principal causa de la caída de los ingresos de exportación de los países del área. Al examinar las causas internas de la crisis será necesario volver sobre este punto.

La caída de la demanda de productos centroamericanos en los mercados industrializados es un fenómeno más fácil de aproximar. Es en 1981 que las importaciones de Estados Unidos, originadas en Centroamérica, decayeron drásticamente a 1224.1 millones de dólares, luego de haber tenido un alto nivel de 1788.6 millones de dólares en 1980. También las importaciones del resto de principales países industrializados (34) declinaron en ese mismo año. En 1982, mientras las importaciones de Estados Unidos experimentaron una mejoría de 117 millones de dólares, las del resto prosiguieron su declinamiento en 100,8 millones de dólares (33). Sin duda alguna, dicho fenómeno estuvo ligado a la leve recuperación de la economía norteamericana en ese año.

Para la región en su conjunto, la elevación del costo de los insumos importados, especialmente con destino industrial, obligó a la limitación forzada de las importaciones. Baste ilustrar el ejemplo del petróleo, el cual, gracias al alza de precios —descrita más arriba— hizo prácticamente doblar en 2 años la factura petrolera de las importaciones de la región, la cual pasó de 531.5 millones de dólares en 1978 a 1048 millones de dólares en 1980 (35). Así, la participación relativa del petróleo en el total de las importaciones regionales pasó del 10.9% en 1978 al 17.5% en 1980 y al 21.2% en 1982. Vale destacar que en algunos países, como Costa Rica, a pesar del alza de precios, ciertas rigideces estructurales contribuyeron inclusive a aumentar el volumen (quantum) importado de petróleo, el cual pasó de 3142 barriles en 1978 a 3460 barriles en 1980 (36).

Es interesante constatar, al resumir las tendencias relativas a los precios de las principales exportaciones e importaciones, la evolución de los términos de intercambio y del poder de compra de las exportaciones (37). No es difícil verificar hasta 1981 que, para la región en su conjunto, los términos de intercambio se deterioraron “desde 1977 en casi un 50% mientras el poder de compra de las exportaciones disminuía un 30%. Lo anterior significa, a grosso modo, que de haberse mantenido el poder de compra de las exportaciones de 1977, el valor de las exportaciones en 1982 hubiera sido un 30% mayor que el registrado, lo que significa aproximadamente un 2.0% adicional al producto interno bruto de ese último año” (38). Debe anotarse, conforme a lo descrito más arriba, que el deterioro de los términos de intercambio se dió a pesar de los aumentos de las tasas de crecimiento del valor unitario de las exportaciones en 1979 y 1980 (39). Estos aumentos reflejan que las bajas de precios de algunos productos tradicionales durante esos años fueron compensadas positivamente por los aumentos de precios de otros productos —tradicionales y no tradicionales— de exportación. *Por lo tanto, hasta 1980, el deterioro de los términos de intercambio de los países centroamericanos se originó principalmente en el alza de los precios de las importaciones.* A partir de 1981, la baja de los precios de las exportaciones (tradicionales) contribuyó a acentuar aún más su deterioro (40).

Inmerso en plena recesión económica, caracterizada por el debilitamiento de la actividad industrial, problemas cambiarios y falta de divisas; el comercio intrarregional, que había alcanzado su más alto nivel histórico en 1980, comenzó a decrecer consecutivamente en 1981, 1982 y 1983, hasta alcanzar en 1984 el nivel de 696.6 millones de dólares, apenas superior al nivel adquirido en 1976, casi una década atrás (41). La acumulación de saldos deudores entre países y las dificultades para encontrar financiamiento externo que permita reactivar la Cámara de Compensación lo mantienen paralizado. Inclusive ha reaparecido, con fuerza, desde 1983 el comercio de trueque bajo legislaciones específicas en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. Dicha práctica comercial busca obviar el problema de la escasez de divisas y mantener así, los debilitados lazos de interdependencia.

Soportando el comportamiento externo adverso de las variables “reales”, ha sido a través de las relaciones financieras —vía endeudamiento externo— que los países centroamericanos han intentado amortiguar las bruscas caídas de sus ingresos de

divisas. El recurso oficial al endeudamiento externo fue estimulado inicialmente por la caída del ahorro interno y por la fuga de capitales. Desgraciadamente, el remedio resultó peor que la enfermedad puesto que, a partir de 1979, las tasas de interés internacionales, LIBOR y preferencial (prime rate), superaron la barrera tradicional del 10 por ciento hasta alcanzar en 1981 su más alto nivel histórico promedio superior al 16 por ciento. Los países centroamericanos, cuya deuda externa comenzó a elevarse tardíamente recién en 1979, incrementaron notablemente su deuda externa total desembolsada de 5609 millones de dólares en 1978 a 10111 millones de dólares en 1981 (43). En ese mismo período, las tasas nominales de interés subieron, en promedio, más de 7 puntos; lo cual significó que hacia 1981, solamente debido al incremento de las tasas de interés, los países centroamericanos debieron pagar —como servicio de la deuda— aproximadamente 707 millones de dólares suplementarios, un monto mayor que los ingresos totales de las exportaciones de banano y carne de Centroamérica para 1981. De esa forma, el alza del costo del endeudamiento externo, se convirtió en un factor principal de agravación de la crisis. Hacia 1981-1982, la restricción del crédito bancario internacional aunada a la consideración generalizada de la región como de alto riesgo financiero y político en los círculos bancarios internacionales, dieron el golpe final a las debilitadas economías de la región. No habiendo sino recursos externos escasos y costosos, inevitablemente solo hubo una “salida”: la recesión generalizada y profunda y, el agotamiento de las reservas. Hacia 1982, todos los países centroamericanos tenían reservas netas negativas. Entonces entraron en juego las políticas de estabilización.

TESIS 4.

Pueden observarse ciertas similitudes en los fenómenos de origen interno que dieron lugar a la crisis económica regional. Las similitudes más importantes son: la caída del volumen (quantum) de las exportaciones tradicionales; la caída de la inversión interna —especialmente privada— ligado a la baja del ahorro interno y a la fuga de capitales; la inflación galopante; el desequilibrio creciente de las finanzas públicas vinculado a la implementación temprana de unas políticas económicas expansivas que no hicieron sino posponer y agravar la crisis; y, el incremento de los gastos para fines militares. Los factores endógenos precedieron a los factores exógenos en el desencadenamiento de la crisis.

Si se observan detalladamente la mayoría de los elementos externos anteriormente mencionados,

puede constatarse que no es sino hasta 1980 que su influencia coyuntural agudizó la crisis regional. No obstante, ya en 1979 el PIB de Centroamérica había sufrido una primera baja, ligada a los sucesos de Nicaragua y El Salvador, y al descenso de la actividad económica en el resto de países centroamericanos. Ello apunta a reconocer la procedencia evidente de factores endógenos, en la crisis económica regional, sobre factores externos quienes, por el contrario, juegan el papel de amortiguadores de los efectos internos adversos hasta 1980, para luego convertirse a su vez en catalizadores de la crisis. Un diagnóstico semejante se distancia de otros, como el del Inter American Dialogue, el cual textualmente afirma que “las causas de la depresión en América Latina son algunas internas pero sus principales orígenes yacen en la profunda recesión externa global”.

Entre tales factores endógenos puede reconocerse la caída del quantum de las exportaciones tradicionales como uno de los más importantes. Efectivamente, excepto en el caso del banano, el volumen de exportaciones del resto de principales productos tradicionales de exportación de Centroamérica decayó tempranamente entre 1979 y 1980. El café cayó de 561 mil toneladas a 482 mil toneladas, el algodón de 352 mil toneladas a 215 mil toneladas, la carne de 118 mil toneladas a 87 mil toneladas y, finalmente, el azúcar de 516 mil toneladas a 457 mil toneladas (44). Dicha baja se profundizó entre 1980 y 1981. Una importante conclusión que deriva de lo anterior es que la baja de los ingresos de exportación, constatada tempranamente en 1980, tuvo sus orígenes en *las condiciones de producción internas y no en los precios internacionales que*, como se vió anteriormente, recién declinaron de forma generalizada entre 1980 y 1981 (excepto el banano) (45). Las explicaciones de tal descenso son diversas y difieren por países. En el caso de Nicaragua estuvieron vinculadas a los efectos posteriores a la insurrección, al no haber podido brindarse a los cultivos la atención que requerían. En el caso de Costa Rica, se señala “un relativo agotamiento de la frontera agrícola” y la implementación de políticas nacionales que favorecen “una ineficiente utilización de recursos” (46). Por fin, en el caso de Honduras, tanto los efectos de desastres naturales —inundaciones—, como de plagas (sigatoka negra —banano, insectos y depredadores— algodón) y problemas laborales fueron los principales responsables.

Ahora bien, el descenso de la actividad económica tuvo antecedentes años atrás, puesto que desde 1977 el ahorro interno había comenzado a decrecer sucesivamente en Centroamérica. También la inversión privada inició una baja vertiginosa a partir de 1979 y en menos de 4 años, entre 1978 y 1981, pasó del 14.1% del PIB de Centroamérica al 8.5% del mismo. A partir de 1980 y en los años sucesivos, ambas bajas se agudizaron y generalizaron a todos los países centroamericanos.

La explicación de ambos fenómenos rebasa los límites de lo económico: los capitales privados fueron trasladados hacia horizontes más seguros. A medida que el conflicto político se extendió a nivel regional, la fuga de capitales privados profundizó la crisis económica hasta convertirse en un factor desestabilizante de primera importancia. Los países que primero experimentaron esta situación fueron Nicaragua, Guatemala y El Salvador desde 1979. En el caso de Honduras y Costa Rica, la fuga mayor se dio entre 1981 y parte de 1982. La importancia de estos flujos financieros puede estimarse conociendo los ejemplos de Guatemala y El Salvador donde, solamente en 1980, se estimó que las fugas de capitales registradas bajo la forma de “salida de capitales privados a corto plazo”, fueron respectivamente de 309.1 y de 407 millones de dólares (47) equivalentes al 3.90 por ciento y al 12.4 por ciento del PIB de cada país para ese año. Lo peor es que esos datos subestiman el valor real ya que otras modalidades de fuga de capitales —tales como sobrefacturación de importaciones, subfacturación de exportaciones, gastos excesivos de turismo, etc.— son difícilmente contabilizables. Por fin, debe precisarse que también existieron argumentos puramente económicos que estimularon esta tendencia tales como: la inestabilidad cambiaria —p.ex. en Costa Rica la estabilización del tipo de cambio contribuyó a detener la fuga de capitales—; y la diferencia positiva entre las tasas de interés internacionales, aumentadas a partir de 1978 y, las tasas de interés domésticas en la región.

Curiosamente, la caída de la inversión privada y el agotamiento de las reservas hacia inicios de 1982, obligaron a los gobiernos centroamericanos a intentar contrarrestar, mediante inversión pública, la baja de la producción en unas claras políticas expansivas del gasto. Los resultados en algunos casos fueron desastrosos y los cuellos de botella numerosos a su vez. No sólo la deuda oficial externa creció desmesuradamente, y su costo también; sino que el déficit fiscal de los cinco gobiernos se elevó “de 460 millones de pesos centroamericanos en

1977 (3% del PIB) a más de 1600 millones en 1981 (7.8% del PIB)” (48). Además, mientras la participación del gasto público en el PIB creció como producto de las políticas “anti-recesivas” “del 17.7 % anual en 1977 al 21.3% en 1981”, el coeficiente de tributación disminuyó” del 12.9% al 11.6! entre los mismos años”, generándose un “gap” creciente que reflejó precisamente el incremento del déficit fiscal. Para colmo de males, frente a la restricción del financiamiento externo se pusieron en marcha mecanismos monetarios (emisiones inorgánicas de masa monetaria para cubrir el déficit fiscal) que contribuyen a la ruptura de la tradicional estabilidad cambiaria que había imperado en Centroamérica dos décadas atrás.

La inflación galopante (superior al 10 por ciento) también fue un resultado directo de esta situación. Excepto El Salvador, quien desde 1977 ha tenido altas tasas de inflación, fue en 1979 donde el nivel de precios se elevó considerablemente en el resto de países centroamericanos. Por supuesto que comparados a otros países latinoamericanos, las tasas de inflación de la región pueden considerarse aun moderadas; pero lo que vale la pena destacar también es la clara correlación existente entre los países con mayores devaluaciones en esos años (Costa Rica y Nicaragua) y aquellos países con mayores tasas de inflación. Haciendo esfuerzos importantes hasta 1982, Guatemala se resistió a afectar su moneda, sin embargo, la distorsión de precios fue alta: en 1983 el índice de precios subió a un 15.2% y, para 1985, se pronostica un índice no menor al 22% (50). Una importante polémica ha surgido recientemente entre CEPAL y otros análisis sobre el factor que explica la actual crisis inflacionaria de Guatemala: si las emisiones inorgánicas para cubrir el déficit fiscal, o la legalización del mercado paralelo (51). La polémica es similar a la existente en el resto de países.

Un último factor interno común, cuyas consecuencias sobre la crisis económica son tan importantes como poco conocidas, ha sido el considerable y excesivo flujo de recursos destinados a gastos militares. Apenas excluyendo a Costa Rica, en los países centroamericanos se observa una creciente militarización del gasto público. Se ha estimado que en los países mas afectados por conflictos armados: Nicaragua, El Salvador y Guatemala, el gasto *mínimo* destinado a defensa y seguridad representa un 40%, 25% y 29.3% respectivamente (52). Dichas cifras, aun si pueden considerarse por debajo de las reales (53) y alimentadas en buena medi-

da por la asistencia militar de los Estados Unidos, son un lastre pesado para contrarrestar cualquier intento de reactivación económica. No en balde parece existir un consenso generalizado, en los organismos financieros internacionales, afirmando que la solución de la crisis económica regional pasa primero por la solución de los conflictos armados existentes en la región.

TESIS 5.

La crisis económica ha acelerado un proceso de recomposición de las modalidades de funcionamiento de las economías de Centroamérica. En el marco de un estrechamiento de las opciones de política económica, los objetivos de desarrollo económico se encuentran actualmente subordinados a los objetivos de ajuste estructural en el marco de una crisis de la política económica. Los elementos más importantes de ese ajuste estructural son:

—el estímulo del “modelo de promoción de exportaciones” —tradicionales y no tradicionales— como ejes principales del desarrollo económico”.

—el fomento de una nueva pauta de industrialización basada principalmente en la promoción de ramas de interés para el capital foráneo: agro industrias, industrias de maquila y zonas francas; ramas que generen, a su vez, nuevas exportaciones.

—la ruptura de la estabilidad cambiaria que predominó en los últimos veinte años en Centroamérica, acompañada de un proceso de “dolarización” de las economías.

—la tendencia a la reprivatización de diversas empresas públicas de los países centroamericanos, como consecuencia de las fuertes restricciones al déficit público.

El agravamiento de los desequilibrios económicos —externos e internos— hacia 1982, probablemente el peor año desde la posguerra, hizo que ese mismo año, sin excepción, todos los países centroamericanos estuvieran aplicando políticas de estabilización. Dichas políticas fueron orientadas hacia objetivos muy precisos en lo inmediato: reducir la demanda interna para disminuir la inflación y mejorar la balanza de pagos, de forma tal que se redujeran los dos déficit más importantes: el fiscal y el externo.

No es un secreto saber que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos financieros internacionales han jugado un papel muy activo en la orientación e implementación de esas políticas. Su presencia, mediante diversos servicios financieros, ha descansado principalmente en la negociación de los acuerdos de contingencia (*stand-by*): Costa Rica en diciembre de 1982 y marzo de

1985, Guatemala en octubre de 1981 y septiembre de 1983, El Salvador en julio de 1982, Honduras en noviembre de 1982.

En el caso de Nicaragua, la implementación de ciertas políticas económicas disonantes con las recomendaciones del FMI (p.ex. controles de precios, subsidios gubernamentales, restricciones a las importaciones, etc.), le habían impedido solicitar la firma de un acuerdo con el Fondo. De hecho, ni siquiera ha intentado obtenerla. Ahora bien, la palabra austeridad surgió por primera vez en el vocabulario económico nicaragüense a inicios de 1982, año en que se inicia la aplicación de algunas medidas de estabilización preliminares: continuación de la reducción del ritmo de expansión del gasto público iniciada en 1981, política monetaria restrictiva y reordenamiento de las finanzas públicas. En la actualidad puede corroborarse fácilmente cómo ciertos aspectos del giro reciente de la política económica adoptada en febrero de 1985 (reforma tributaria, eliminación de subsidios, incremento de precios oficiales, devaluación del córdoba y legalización del mercado libre de divisas) coinciden, a grosso modo, con los lineamientos propios a las políticas de estabilización (54). Tales aspectos, además, fueron incluidos en el informe que una misión técnica del FMI presentó ante el directorio del Fondo el 4 de marzo de 1985 (55).

Desgraciadamente, para los países centroamericanos, "a corto plazo los programas (de estabilización) parecen ser más exitosos ejecutando sus objetivos (reducir la inflación y estabilizar la balanza de pagos) que deteniendo el decrecimiento económico" (56). Es precisamente ese vacío el que pretenden llenar los llamados programas de ajuste estructural. Programas de mediano y largo plazo (su duración promedio es de 3 años), con recursos financieros externos sustanciales; buscan operar una verdadera recomposición del patrón de desarrollo tradicional. Son precedidos por los acuerdos de contingencia cuya función es "sanear" y "disciplinar" las economías de la región, basándose en el manejo estricto de la demanda interna. De esa forma se complementan medidas de carácter inmediato con disposiciones de mediano y largo plazo.

Tres tipos de esfuerzos concretos han sido aplicados durante los últimos años en Centroamérica para estimular la introducción de estos programas de ajuste estructural: el Programa de Ajuste Estructural —conocido en inglés con el nombre de SAL— impulsado por el Banco Mundial en Costa Rica y que espera firmarse en 1985; el Servicio Ampliado del FMI (SAF) utilizado por Costa Rica

y por Honduras en 1981; y, por fin, los préstamos otorgados por la asistencia económica de los Estados Unidos. Además ciertos objetivos de dichos Programas coinciden con los contemplados dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

El Servicio Ampliado del Fondo (SAF) fue creado en 1974 con el objetivo de asistir financieramente a los países miembros con problemas de balanza de pagos originados en desequilibrios estructurales. Los recursos son asignados por períodos largos de 36 meses y están condicionados al cumplimiento no sólo de un acuerdo de contingencia durante el primer año, sino a otra serie de severos requisitos contemplados dentro de un Programa. La experiencia de los dos países centroamericanos que lo han utilizado, Costa Rica y Honduras, ha sido negativa ya que ninguno de los dos pudo cumplir con las exigencias del Programa y antes de cumplir siquiera un año la facilidad ampliada fue suspendida.

Todavía sin haber sido aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el programa de Ajuste Estructural (PAE) —conocido en inglés como (SAL)— por \$85 millones de dólares con el Banco Mundial es más explícito en sus propósitos: la reducción del proteccionismo mediante una reforma —a la baja— del arancel centroamericano; la promoción de exportaciones no tradicionales fuera del área centroamericana, el control y la reducción del déficit del sector público al 1.5% del PIB; y el refinanciamiento de la deuda externa, elevando sus reservas internacionales y reduciendo la tasa de crecimiento de la deuda pública externa. De esta manera, "imprimirle otra orientación a la producción nacional, para hacerla menos dependiente de la protección oficial y más competitiva en nuevos mercados, es lo que pretende el Banco Mundial" (57).

Todos los caminos llevan a Roma y, aunque el resto de países centroamericanos —excepto Nicaragua— no se encuentren en una situación tan comprometida con su deuda externa como se encuentra Costa Rica, lo cual no los obliga a ajustarse a un programa tan rígido; las recomendaciones que los inclinan hacia el ajuste estructural se canalizan a través de un tercer canal: la asistencia económica de los Estados Unidos (especialmente a través de la AID). A pesar de que los fondos son asignados a un espectro más amplio de necesidades, existen numerosos ejemplos que ponen en evidencia los lazos comunes hacia similares objetivos. Un caso muy conocido fueron las recientes presiones ejercidas por la AID en Costa Rica para acelerar la reestruc-

turación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), y reprivatizar así algunas de sus empresas públicas que no son rentables. Tal reestructuración es precisamente uno de los principales objetivos contemplados en el SAL...

Prácticamente lo mismo puede decirse de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, “la cual descansa en una estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones (contemplada en el SAL) cuyo estímulo inicial sería proporcionado por la apertura del mercado de los Estados Unidos, sin barreras aduaneras, para una gama de mercancías que ahora no se producen, pero que en el futuro pueden producirse en los países de la Cuenca del Caribe” (58). Los bajos costos de la mano de obra, la cercanía geográfica con los Estados Unidos y el tratamiento preferencial otorgado a la inversión extranjera por los gobiernos del área, son precisamente los factores de estímulo para atraer a las maquiladoras norteamericanas que operan en el sudeste asiático.

A pesar del beneplácito con que la mayoría de gobiernos centroamericanos han acogido este conjunto de programas, la evaluación preliminar de sus logros y avances concretos muestra las enormes dificultades que enfrenta el proyectado ajuste estructural de las economías centroamericanas.

En primer lugar, escasos son los acuerdos de contingencia que han podido llevarse a cabo hasta el final cumpliendo con la mayoría de las exigencias de la Carta de Intenciones. De los 5 acuerdos firmados entre 1981 y 1984, únicamente los de Costa Rica pudieron finalizar aceptablemente. El resto de acuerdos o no pudieron obtener la aprobación para utilizar todos los recursos disponibles, o ni siquiera lograron el desembolso de recursos al suspenderse tempranamente el crédito por el Fondo, al constatar la imposibilidad de cumplimiento de la Carta por parte de los gobiernos respectivos. Estos han preferido, al menos a corto plazo, la estabilidad política a la estabilidad económica.

En segundo lugar, la implementación de los lineamientos generales propios a la política de estabilización —reducción del gasto público, liberalización de precios internos, devaluación, etc.—, no parece resultar tan exitosa en lograr algunos de sus objetivos de corto plazo y, en algunos casos, ha contribuido a desestabilizar aún más las economías. Quizás el punto de fricción más importante se ha dado en torno a la fuerte resistencia de los gobiernos del área a la devaluación de sus monedas nacionales. En Centroamérica, la ruptura de la estabilidad cambiaria ha resultado ser más inflaciona-

ria que la propia ruptura de la estabilidad monetaria provocada por las emisiones inorgánicas necesarias para financiar el acrecentado déficit fiscal (59). El enfoque monetarista del FMI se defiende afirmando que la implementación parcial, y no total, de sus recomendaciones es la responsable de tales desajustes. Lo cierto es que muchas de las medidas recomendadas —p.ex. la eliminación de subsidios estatales y el incremento de los precios de los servicios públicos necesarios al propósito de reducir el gasto público— tienen fuertes impactos sociales que pueden conducir a la inestabilidad política, de ahí las reticencias de los gobiernos. También es cierto que la inestabilidad cambiaria, acompañada de la incertidumbre en cuanto a la recuperación, ha estimulado la “dolarización” de las economías de la región. El dólar se ha constituido en la inversión “refugio”, estimulando además la creación de los mercados “negros” que tanto desarrollo han tenido durante estos últimos años. Desafortunadamente, a medida que la crisis se ha profundizado y los requerimientos condicionados de financiamiento externo —con el apoyo del FMI— han sido mayores, las opciones alternativas de política económica —p.ex. control de cambios, restricciones a las importaciones, control de precios y salarios internos, etc.— han ido desapareciendo gradualmente; lo cual ha conducido a una virtual “crisis de la política económica”, la misma que Solís califica como “crisis de la gestión estatal” (60).

En tercer lugar, el modelo de promoción de exportaciones, a través de la implementación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, se ha visto constreñido precisamente por los límites y rigideces estructurales de las economías de la región. La creación de “zonas francas” no es una idea nueva en Centroamérica (61), tampoco lo es la estrategia de promoción de exportaciones (manufacturas) en base a capital extranjero. Ya a mediados de los años 70 se instalaron en El Salvador la “zona franca” de San Bartolo y en Guatemala las primeras maquiladoras; y basta leer anteriormente, a modo de ejemplo, el Plan de Desarrollo Económico y Social del Gobierno de El Salvador para el quinquenio 1968-1972 para encontrar como tercer objetivo de su política industrial “promover la expansión de productos manufacturados fuera del área” (62).

Tales ejemplos no son exclusivos. Lo que es nuevo actualmente es la emergencia de un proceso de “apertura externa” que busca articular la política económica en función de un estilo de desarrollo que ya en los años setenta encontró resistencias en la región. Tal proceso de apertura externa se ma-

nifiesta en tres direcciones descritas por Lichtensztein: "a) una "apertura productiva" que supone, según el enfoque de ajuste, una mejor asignación de recursos en función de una mayor competitividad en los mercados internacionales, lo que implica la subordinación del proceso de industrialización a los requerimientos de dichos mercados; b) una "apertura financiera" que dé cabida en los mercados de capitales locales a una creciente participación del capital financiero internacional; c) una "apertura comercial", encaminada a una mayor desprotección en los flujos de bienes y servicios provenientes del exterior. Este proceso, visto globalmente, es tal vez el elemento más importante de las mencionadas políticas de ajuste, desde el punto de vista de sus efectos reestructuradores sobre el conjunto de la economía" (63). También son nuevos el volumen de recursos asignados a la ICC —350 millones de dólares asignados en buena proporción a Centroamérica (excepto Nicaragua)—, y la creación generalizada a partir de 1979 de leyes e instituciones apropiadas para dar el máximo de garantías a las empresas extranjeras (64) y para estimular la producción y comercialización de exportaciones no tradicionales (65).

A pesar de toda esta promoción, la ICC no ha tenido los resultados esperados. La mayor parte de los productos contemplados en la lista de exoneraciones "ya están exentos de gravámenes o bien tienen restricciones dentro del mercado norteamericano" (66), el valor de las nuevas exportaciones en el primer semestre de 1984 es de importancia poco significativa en los ingresos totales de exportación de cada país y, al parecer, el entusiasmo en el mismo gobierno norteamericano ha declinado cuando "nuevas caras entraron al gabinete e insistieron en el viejo esquema del mercado (norteamericano) cautivo" a finales de 1984 (67).

Lógicamente, con la industrialización en crisis y las exportaciones no tradicionales en un proceso de despegue difícil y dudoso, puede afirmarse que, más que nunca, las economías de la región descansan basadas en la exportación tradicional, la cual no ha dejado de estimularse (68).

En cuarto y último lugar puede afirmarse como un logro importante de las políticas de estabilización, el haber estimulado la tendencia a la reprivatización de diversas empresas públicas, no rentables, vinculadas a esferas productivas y de interés para el capital privado nacional y foráneo. Las restricciones considerables del gasto público han obligado a los gobiernos a eliminar subsidios, lo cual ha puesto a numerosas empresas públicas en posi-

ción de quiebra. Se opera así, un proceso de racionalización de la gestión pública basado no tanto en términos de su utilidad social, sino en términos de eficiencia administrativa o productiva. Ejemplar es el caso de CODESA en Costa Rica.

TESIS 6.

Dos grandes opciones tienen los países centroamericanos para solucionar el problema de la deuda externa: cumplir con los compromisos adquiridos o renegociar la deuda. En Centroamérica, especialmente en Costa Rica y Nicaragua, el peso de la deuda externa es tan grande que impide cumplir los compromisos. Las renegociaciones de la deuda externa están pre-condicionadas al aval del FMI —en particular a la puesta en aplicación de sus políticas de estabilización— a las tendencias generales de las grandes negociaciones sobre deuda externa entre países deudores y países acreedores, y a consideraciones de orden geopolítico. Diversas exigencias planteadas por los países acreedores en la renegociación han sido contradictorias con el objetivo central de reactivación económica. El peso creciente del endeudamiento externo compromete progresivamente la soberanía y autonomía de los estados centroamericanos, amenazando con convertirlos a algunos de ellos en "protectorados" de hecho.

Si se observa el cuadro 1 detenidamente, el cual expone los principales indicadores de la deuda externa de Centroamérica en 1983, puede observarse cómo los países con mayor deuda externa —total y per cápita— fueron Costa Rica y Nicaragua, con un volumen relativamente elevado en relación al resto de países centroamericanos. Luego, es de notar que el incremento anual promedio de la deuda fue similar en la mayoría de países llevando a un promedio regional de 17.7% para el período 1978-1983. Dicho incremento *no correspondió a un crecimiento de las economías sino a un encarecido pago por intereses* dentro del servicio de la deuda; cálculos confiables han mostrado que "por cada punto porcentual que aumenten las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, para Centroamérica significa un aumento del orden de los US\$ 75 millones en el servicio de la deuda" (69). Esto es equivalente al 2% de las exportaciones regionales en 1983.

Por su parte el servicio de la deuda como proporción de las exportaciones ya fue en 1983, Honduras exceptuada, superior al 20%, porcentaje reconocido por el SELA como compatible entre los objetivos de renegociación de la deuda y de recuperación del crecimiento económico, y más allá del cual se comprometen seriamente las capacidades de pago a corto y mediano plazo (70). Obsérvese que el porcentaje de 20% de Nicaragua no incluyó

los atrasos de intereses obtenidos mediante su transferencia del corto al mediano y largo plazo que obtuvo en la renegociación de 1983 (71). La fragilidad de la posición nicaragüense es tal que el mismo porcentaje en 1984 ya fue del 57.2 por ciento (72).

La situación anterior muestra que cumplir los compromisos adquiridos, aún para países poco endeudados como Honduras, es prácticamente imposible lo cual les obliga a tomar más tarde o más temprano la "alternativa" de la renegociación de la deuda. La situación es más crítica en los casos de Costa Rica, Nicaragua y, más recientemente, El Salvador donde informes recientes de CEPAL afirman que el servicio de la deuda, como parte de las exportaciones, habría aumentado en 1984 al 50% (73).

Ahora bien, estando preconditionados los acuerdos de renegociación de la deuda externa a la puesta en práctica de las políticas de estabilización sugeridas por el FMI, las cuales buscan garantizar la corrección de los desequilibrios estructurales internos que dieron origen al endeudamiento desmesurado; es necesario tener presente que exigencias demasiado elevadas, respecto a la renegociación propiamente dicha, pueden poner en dificultades los objetivos de estabilización. Las grandes negociaciones internacionales sobre la deuda externa ocurridas entre 1983 y lo que va de 1985 han contribuido a mejorar las condiciones de refinanciación de la deuda, entre las cuales destacan: reprogramaciones plurianuales de vencimiento, plazos de amortización bastante más largos, reducción de los márgenes de interés sobre las tasas básicas (LIBOR) y disminución de las comisiones de intermediación. No obstante, los países centroamericanos continúan aceptando, en relación al resto de Latinoamérica, condiciones de renegociación más onerosas justificadas, en buena medida, por el riesgo a cubrir debido a la inestabilidad política. Ejemplo de ello fue la reciente renegociación de Honduras (Septiembre de 1984) donde las condiciones fueron: vencimientos a un plazo de 11 años, incluyendo tres años de gracia y tasas de interés de 1.88% sobre la LIBOR (74); países como México tienen en cambio 14 años de vencimiento y tasas de interés de 1.13% sobre LIBOR (75). Condiciones tan severas comprometen los recursos externos originados en el sector real (exportaciones) hacia el pago exclusivo de intereses, lo cual puede generar el surgimiento temporal de un fenómeno conocido como la "estabilidad sin crecimiento" (76) que, a

largo plazo, es incapaz de poder corresponder a las crecientes exigencias financieras externas.

El argumento anterior, aunado a las limitaciones estructurales originadas en el estilo de desarrollo regional, permite afirmar que las posibilidades de recuperación económica de los países centroamericanos son más lentas y más costosas que en el caso de otros países latinoamericanos (77).

Finalmente, una consideración de importancia para la renegociación de la deuda externa descansa basada en criterios geopolíticos. No son criterios técnicos los que explican la suspensión de los créditos de Estados Unidos a Nicaragua, menos aún lo son aquéllos que explican el por qué la AID se ha convertido en lo que algunos llaman "el hada madrina" del istmo centroamericano (78). Una leve mirada retrospectiva al cuadro No.2 relativo a la asistencia económica de los Estados Unidos a los países centroamericanos, canalizada principalmente a través de la AID, muestra el incremento sustancial del endeudamiento externo de la región hacia ese país (79). De esta forma, la crisis económica ha estrechado los lazos de dependencia financiera hacia los Estados Unidos de los países centroamericanos (Guatemala y Nicaragua exceptuados) amenazando con convertirlos en "protectorados" de hecho (80).

TESIS 7.

La consecuencia social más importante de la crisis económica regional es la modificación, hacia la baja, de los niveles de pauperización preexistentes a finales de los años setenta. Para los sectores más pobres de la población de Centroamérica, la política de la sobrevivencia ha sustituido a la política de austeridad como criterio de desarrollo.

Una de las principales características del modelo de desarrollo económico impulsado en Centroamérica entre 1960 y 1980 fue la extrema desigualdad operada en la redistribución de los frutos del crecimiento y, en consecuencia, la no satisfacción de las necesidades básicas de la población. Estudios de la CEPAL han demostrado efectivamente que hacia fines del decenio de 1970 en Centroamérica un 65.2 por ciento de la población vivían en un estado de pobreza (sin satisfacer sus necesidades básicas), de los cuales un 42.1 por ciento vivían en un estado de extrema pobreza (81). La situación peor se presentaba en Nicaragua, Guatemala y El Salvador donde respectivamente un 88.5%, 79.0% y 68.1% de su población vivían en un estado de pobreza.

La crisis económica regional ha debido empeorar tal situación.

Por defectuoso que sea, al tratarse de un promedio, el PIB por habitante permite una aproximación inicial: entre 1981 y 1984 el PIB per cápita decayó (a dólares constantes de 1970) a una tasa acumulada superior al 12 por ciento en todos los países centroamericanos, exceptuada Nicaragua (82). Además, en tres países —El Salvador, Nicaragua y Honduras— el mismo índice mostró un valor inferior o igual (Honduras) al PIB por habitante de 1970. En estos tres países, cada persona recibió en 1984, en promedio, menos de su ingreso de quince años atrás!

La lectura del cuadro 3 permite ahondar la tesis. Basándose en dos indicadores económico-sociales, empleo y salarios reales, es posible verificar: en primer lugar que en todos los países ha ido creciendo el desempleo a medida que la crisis se ha profundizado (solamente en Costa Rica se observa una ligera recuperación en 1983 y en 1984); los países más afectados por el desempleo son, a su vez, Guatemala y El Salvador. En cuanto a la evolución de los salarios reales, estos no han dejado de disminuir en Nicaragua y El Salvador, a pesar de severos controles de precios-salarios; en Honduras y Guatemala han comenzado a deteriorarse solamente a partir de 1982 y 1983 respectivamente, mientras que Costa Rica hace excepción mostrando en los dos últimos años una mejoría.

A falta de estudios más recientes sobre la situación de las necesidades básicas en la región, es posible intuir a partir del conjunto de indicadores anteriores cómo la austeridad ha dejado de ser una palabra desconocida para la población centroamericana desde inicios de la década de los ochenta, abriendo paso a la política de sobrevivencia en que se encuentran, en la práctica, grandes capas marginadas de la población del istmo. Tal es su respuesta a la crisis.

NOTAS

(1) The National Bipartisan Commission on Central America "Report on Central America". Washington D.C., 1984, p.4.

(2) The National Bipartisan Commission on Central America op.cit., p.40.

(3) CEPAL, "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", Revista de la CEPAL No.22, Santiago de Chile, abril 1984, p.53.

(4) Gutiérrez, María Teresa, "Estructura de poder económico en Centroamérica: criterios metodológicos", Revista Problemas del Desarrollo No.49, México D.F., febrero-abril 1982, p.122.

(5) Dicha creencia popular, ha sido puesta al descubierto y refutada por Edelberto Torres Rivas.

(6) Véase Menjivar, Rafael, "Crisis del desarrollismo", EDUCA, San José 1977, p.62.

(7) Véase Matus, Carlos, "Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana del desarrollo" Editorial Siglo XXI, México, 1970, p.112.

(8) Tal es la caracterización de Klaus Esser en su artículo "Modification of the industrialization and development model in Latin America" en "Changes in World Economic Conditions—implications for Latin America", German Development Institute, Occasional Paper No.79, Berlin 1984, p.72.

(9) Torres Rivas, Edelberto y Aguilera Gabriel "La crisis política Centroamericana", Revista CIDE No.5, México, 2do. semestre 1980, p.193.

(10) Léase la Revista de la CEPAL No.22, "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", Santiago, Chile, abril 1984, p.53.

(11) Streeten Paul, "Development Dichotomies", World Development, Vol.II, 1983.

(12) Medal, José Luis, "Nicaragua: política económica y revolución" Manuscrito. Managua, 1984, pp.44-45.

(13) Para una explicación más detallada de la contraposición entre ambas lógicas, léase: Gorostiaga, Xabier, "Dilemmas of the Nicaraguan Revolution", reprinted from "The future of Central America: policy choices for the U.S. and Mexico". (R. Fagen y O. Pellicer compiladores) Stanford University Press, 1983, p.49.

(14) Solís González, José Luis, "Industrialización, crisis y estrategias alternativas de desarrollo en Centroamérica", Revista del CIDE No. México D.F., 1985, p.89.

(15) Una excelente exposición de estos errores se encuentra en: Lizano, E., Céspedes, V.H. y Jiménez R., "Costa Rica: crisis y empobrecimiento". Ed. Stvdium, San José, 1983.

(16) Entre 1980 y 1984, según CEPAL la deuda externa total desembolsada pasó de 1176 millones de dólares a 2300 millones de dólares.

(17) Datos calculados en base a IMF, International Financial Statistics, Yearbook, Washington, 1982.

(18) Las cifras corresponden a las exportaciones intracentroamericanas. El dato fue tomado de Consejo Monetario Centroamericano, "Centroamérica, balanza de pagos 1982", San José, 1982, p.42.

(19) Anotemos una vez más nuestra discrepancia en este punto con la conclusión respectiva del artículo de Solís (citado más arriba), el cual afirma que el proceso sustitutivo se completó inicialmente, durante la década de los sesenta, en lo que respecta a los bienes de consumo no duradero y que, a mediados de la década de los setenta, se avanza en los bienes intermedios. Nuestras estadísticas se basan precisamente en los mismos datos que él utiliza.

(20) Se define el coeficiente de abastecimiento extrarregional a la relación entre: valor c.i.f. de las importaciones extrarregionales/demanda interna.

(21) CEPAL, "Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1960-1980", (Doc. I/CEPAL/MEX/1982/L.29) noviembre 1982, p.19.

(22) Comercio Exterior, "Informe mensual de la integración latinoamericana, Mercado Común Centro-

americano", Revista Comercio Exterior, mayo 1982, México, p.556.

(23) Tomado de Rosenthal, G., "El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración", en Torres Rivas, E. y otros "Centroamérica Hoy", Ed. Siglo XXI, México, 1975, p.125 .

(24) Comercio Exterior, "Informe mensual de la integración", art. cit. p.557.

(25) Se define al coeficiente de tributación como el porcentaje de la captación de los ingresos fiscales en el producto interno bruto.

(26) CEPAL, "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", Revista de la CEPAL No.22, abril 1984, p.59.

(27) Preferimos esta caracterización a los términos de "deformado" utilizado por Menjívar, refiriéndose especialmente al peso excesivo del sector servicios (especialmente comercio) dentro de las economías; o de "limitado" y "específico" de Solís, ya que él asume un "mayor peso relativo del sector industrial" (sin precisar en relación a qué) y, también, la existencia de formaciones económico-sociales "muy heterogéneas en sus estructuras productivas" lo cual para el caso de Centroamérica es cuestionable.

(28) CEPAL, "La crisis en Centroamérica...", art. cit., p.60.

(29) CEPAL, "La crisis en Centroamérica...", art. cit., p.61.

(30) Lizano, E., Céspedes, V.H., Jiménez, R. "Costa Rica: Crisis y empobrecimiento", Ed. Stvdivm, San José, 1983, p.113. Un barril es igual a 42 galones. Se trata de un precio CIF en US dólares por barril.

(31) Véase los montos exactos y las fuentes respectivas en López, R. "Exportaciones tradicionales y crisis centroamericanas", Revista Nueva Sociedad No.76, Caracas, 1985, p.

(32) López, R., art. cit.p.

(33) Canadá, CEE, Japón, Australia, Nueva Zelandia, Austria, Países Nórdicos.

(34) López, R. Art. cit. p. Las estadísticas están basadas en IMF, Direction of Trade Statistics", Yearbook 1984, Washington D.C.

(35) Datos tomados de Consejo Monetario Centroamericano, "Boletín estadístico de 1982", San José, p.139. Los datos incluyen las estadísticas de petróleo crudo y parcialmente refinado (gasolina automotriz, gasolina de aviación, diesel, bunker, asfalto y nafta pesada). Se trata por lo tanto de una aproximación elaborada por el CMC bajo el rubro "combustibles y lubricantes".

(36) Lizano, E., op. cit. p.113.

(37) Es bueno recordar que los términos de intercambio se refieren a la relación del valor unitario de las exportaciones de bienes dividido entre el valor unitario de las importaciones; mientras que la evolución del poder de compra de las exportaciones se calcula según el quantum de las exportaciones multiplicado por la relación de los términos de intercambio.

(38) CEPAL, "La crisis en Centroamérica...", art. cit. p.64.

(39) CEPAL, "La crisis en Centroamérica...", art. cit. p.64.

(40) Debo mencionar que los cálculos de CEPAL toman a 1970 como año base y, además, que existen autores como Bulmer Thomas, que modificando el año base para

examinar una tendencia de largo plazo (long run), demuestran que "los términos de intercambio no muestran una tendencia perceptible a declinar". Dado que Bulmer Thomas no precisa su año base es imposible verificar sus cálculos. Véase Bulmer Thomas V., "Central American Integration, Trade Diversification and the world Market", in "Towards an alternative for Central America and the Caribbean", Prepublicaton edition, The Hague, 1983, p. 224.

(41) Dato tomado de INFORPREES Centroamericana, "Sigue disminuyendo el comercio intrarregional", No.632, 14 de marzo de 1985, Guatemala, p.13.

(42) CEPAL, "La crisis en Centroamérica...", art. cit. p.65.

(43) CEPAL, "La economía Latinoamericana durante 1984 un balance preliminar", Revista de la CEPAL No.25, abril de 1985, Santiago, Chile, p.31.

(44) Datos calculados por el autor en base al Yearbook of International Trade Statistics de la UNCTAD.

(45) Dicha tesis es expuesta rigurosamente en el artículo de López, R. citado más arriba. Esta tesis refuta también la afirmación corriente al respecto que dice: "en general, los volúmenes de exportación de nuestros países no han caído tanto" expuesta en INIES, "Economía centroamericana: trece síntomas de un drama" en Revista Pensamiento Propio del 21 de marzo de 1985. p.27.

(46) Lizano E., op. cit. p.p. 102-103.

(47) Datos tomados de los informes del BID sobre las economías de El Salvador y Guatemala para 1983, pp. 15 y 17 en los respectivos informes.

(48) CEPAL, "La crisis en Centroamérica...", art. cit. p.69.

(49) Los datos exactos fueron tomados de CEPAL "La economía latinoamericana durante 1984", art. cit. p.19 y Diario La República, "Crisis económica agobia a Guatemala", 13 de julio de 1985, San José, p.9.

(50) Una síntesis de la discusión puede encontrarse en INFORPRESS CENTROAMERICANA, "Explicaciones alternativas a la crisis", No.646, 27 de junio de 1985, Guatemala, p.3.

(52) Véase diversos números de Inforpress, No.630, 639 y 642.

(53) No toman en cuenta los gastos en infraestructura, etc.

(54) Puede encontrarse una comparación preliminar entre la política económica de Nicaragua y la que comúnmente recomienda el FMI en la Revista Envío, marzo 1985, editada por el Instituto Histórico Centroamericano de Nicaragua.

(55) Véase INFORPRES No.641, 23 de mayo de 1985.

(56) National Bipartisan Commission on Central America, "Report on Central America", Washington D.C., January 10, 1984, p.45.

(57) Véase Diario La Nación "BIRF pretende cambiar el rumbo a la producción", 18 de febrero de 1985, San José, p.8A.

(58) Sol Castellanos, Jorge, "El sistema de la Cuenca del Caribe", informe preparado para la Secretaría General de la OEA, septiembre de 1983, Washington D.C., p.44.

(59) Nótese que éste es el verdadero trasfondo del debate entre CEPAL y otros análisis respecto a la explicación de la inflación en Guatemala.

(60) Solís, J.L. art. cit. p.92.

(61) Por lo tanto, la instalación de zonas francas en Centroamérica es todavía anterior a 1979, fecha proporcionada por Solís en su artículo citado numerosas veces en el texto.

(62) Menjivar, R. "Crisis del desarrollismo: caso El Salvador" EDUCA 1977, San José, p.129.

(63) Lichtensztejn S., "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste" en Economía de América Latina, num 11, CIDE-CET, primer semestre de 1984, México.

(64) Véase una lista ilustrativa en el artículo de Solís, art. cit., p.95.

(65) En Costa Rica se creó el Ministerio de Exportaciones e Inversiones (MINEX) y, por el sector privado, se creó la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), en El Salvador se proyecta crear en 1985 el Centro Unico para las Exportaciones (CUE), en Guatemala se llama Centro Nacional de Promoción de Exportaciones (GUATEXPRO).

(66) INFORPRESS No.626, Guatemala, p.2.

(67) Diario La Nación, "De la promesa al hecho existe un gran trecho", 7 de octubre de 1984, San José, p.4A.

(68) Todos los países centroamericanos han mostrado interés durante el último quinquenio en favorecer los cultivos tradicionales, especialmente de aquellos productos con precios internacionales aceptables como el café, banano y algodón.

(69) Véase INFORPRESS Centroamericana, No.634, 28 de marzo de 1985. Guatemala, p.8.

(70) Véase Comercio Exterior, vol.34, No.5, México, mayo de 1984.

(71) El alivio obtenido a corto plazo mediante esta renegociación puede constituirse en fuente de males a mediano y largo plazo ya que el gobierno nicaragüense aceptó a cambio un sobrecargo en los intereses y, además, comisiones de renegociación.

(72) Dato proporcionado por INIES "Evolución de la economía en Nicaragua".

(73) Ver INFORPRESS CENTROAMERICANA, "Documento Especial, rasgos generales de la evolución reciente de la economía de El Salvador", 9 de mayo de 1985, No.639, Guatemala.

(74) Véase INFORPRESS No.629, del 21 de febrero de 1985, Guatemala, p.4.

(75) CEPAL, "La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar" Revista de la CEPAL, No.25, Santiago de Chile, abril 1985.p.38.

(76) Tal es el término utilizado por Eduardo Lizano. Ver entrevista en Diario La Nación, "Atención de la deuda externa impide reactivar la economía, 15 de julio de 1985, San José, p.3A.

(77) La versión inicial de esta idea fue sugerida por Edelberto Torres Rivas quien la basó originalmente en la aseveración de que los efectos de la crisis económica eran más profundos en el caso de Centroamérica que en el caso del resto de América Latina. Esta última afirmación es discutible desde el punto de vista empírico.

(78) Ver Diario La Nación, "AID se convirtió en el "hada madrina del istmo" 22 de marzo de 1985, San José.

(79) Sólo una pequeña parte son donaciones.

(80) Nuevamente debo agradecer la versión original de esta idea a Edelberto Torres Rivas.

(81) Rosenthal, G. "Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra" en "Centroamérica, crisis y política internacional", Ed. Siglo XXI, CIDE, México, 1982, p.36.

(82) En El Salvador cayó en un 21.B por ciento inclusive. Los datos son tomados de CEPAL, "La economía latinoamericana..." art. cit., p.13.