

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.490
5 de septiembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

**CENTROAMÉRICA: DESARROLLO, POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y SUSTENTABILIDAD SOCIAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN.....	3
I. HACIA UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO CENTROAMERICANO	7
1. El estilo de desarrollo de los países centroamericanos antes de la crisis de los años ochenta.....	7
2. Los años ochenta: consecuencias económicas de la crisis generalizada	9
3. Los años noventa: consolidación de las políticas macroeconómicas de estabilización y los intentos reformistas	12
4. Bases del nuevo estilo de desarrollo centroamericano	28
5. Los principales desafíos sociales del nuevo patrón de desarrollo centroamericano.....	46
II. ENFOQUES E HIPÓTESIS SOBRE LA SUSTENTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	48
1. Enfoques y alcances de las políticas macroeconómicas	48
2. Sustentabilidad de las políticas macroeconómicas	51
3. Hipótesis sobre los factores sensibles de la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas.....	52
4. La gobernabilidad: un factor de síntesis	59
III. ESTUDIOS DE CASO SOBRE LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN CENTROAMERICA.....	65
1. Introducción	65
2. El caso de Costa Rica.....	66
3. El caso salvadoreño	71
4. El caso nicaragüense.....	77
IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESTUDIOS DE CASO. CONCLUSIONES PRINCIPALES.....	82
BIBLIOGRAFÍA.....	85

RESUMEN

En este documento se aborda un área poco explorada, por lo cual sus resultados tienen un carácter preliminar. Se examina la zona común, el área de traslape entre la política macroeconómica (que en su noción amplia incluye las medidas de estabilización y reforma estructural) y la sustentabilidad social, entendida como la reacción de determinados grupos sociales ante la implementación o ejecución de ciertas políticas macroeconómicas. En particular, el centro del estudio lo constituyen los grados puntuales de tensión y compatibilidad que se generan en la interacción de las políticas macroeconómicas y el comportamiento social. Cabe señalar que no se asumen como punto de partida situaciones de conflicto extremo que lleven a una ruptura del orden institucional.

A manera de marco conceptual de referencia, el trabajo define la noción de sustentabilidad y sus principales atributos. Entre estos últimos destacan dos: el temporal (el corto y mediano plazo) y el espacial (una interacción definida para determinadas políticas y orden social). Además, entre las complejas formas de expresión de la relación entre política macroeconómica y sustentabilidad social, el estudio identifica los llamados “factores sensibles” en los ámbitos económicos e institucionales y examina sus canales de repercusión y consecuencias sociales. El método analítico utilizado consiste en la clasificación sistemática de las situaciones conflictivas y expresiones de reacción generadas en diversos grupos sociales, que supuestamente derivan de la puesta en práctica de determinadas políticas macroeconómicas.

El estudio aplica este enfoque de análisis a la situación específica de Centroamérica a fines de los años noventa (1997-1999). Para ello se hace un repaso de los antecedentes generales de la política macroeconómica, centrandó la atención en el cambio de modelo o estilo de desarrollo, ocurrido en un poco más de una década, y en las medidas de política macroeconómica ejecutadas. Se aprecia que el cambio cualitativo y cuantitativo ocurrido en la región en los años noventa ha sido notable, sobre todo a la luz de la firma de los acuerdos de paz, el logro de la estabilización y la reforma económica, el avance del sector de nuevas exportaciones, y en la tarea de reconstrucción del tejido social y político. Pero se señala que el proceso está apenas en fase de consolidación y se advierte una fuerte tensión fiscal en la región que, entre otras cosas, restringe la acción del Estado en la construcción del andamiaje institucional correspondiente al nuevo orden y limita en forma alarmante su tarea modernizadora en el ámbito social. Tras examinar las experiencias específicas de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, el estudio llega a conclusiones importantes que tienen que ver con la continuidad de las políticas vigentes, el grado de sustentabilidad que confrontan; identifica las variables más sensibles de esa política, el tipo de agrupaciones o agentes sociales involucrados, y la situación de gobernabilidad y sus gradaciones.

INTRODUCCIÓN

Al igual que numerosos países de América Latina, durante la década de los ochenta Centroamérica transitó por una profunda crisis económica. Ésta, sin embargo, a diferencia de otros países, adquirió dimensiones complejas al entretorse con los conflictos bélicos que tuvieron alcance regional y consecuencias muy negativas en el orden político y social. En los años noventa el panorama centroamericano cambió radicalmente. La región se pacificó y retornó la estabilidad social y política, se restableció el crecimiento de la actividad productiva y se adoptaron importantes medidas de política macroeconómica orientadas a cimentar una nueva estrategia de desarrollo.

No obstante los notables avances en esas direcciones, se puede decir que la región se encuentra apenas en proceso de consolidación del cambio. Si bien se han obtenido resultados satisfactorios en ámbitos como la recuperación del crecimiento y la estabilización macroeconómica, diversas reformas propuestas están inconclusas y todavía se registran signos de inestabilidad macroeconómica que pueden poner en riesgo estas mejoras. Además, la recuperación económica y la generación de empleos registrados a la fecha no han sido suficientes para superar los antiguos rezagos de pobreza y marginación social.

Es propósito del presente trabajo, como primera aproximación al tema, indagar en la naturaleza de la conexión que existe entre la política macroeconómica, en su sentido amplio (que incluye no sólo las políticas de ajuste y estabilización, sino también las reformas estructurales), y la sustentabilidad social. Este último concepto engloba las condicionantes o restricciones que los agentes sociales establecen o pueden llegar a establecer ante la adopción, puesta en marcha o continuidad de determinadas políticas macroeconómicas. Se trata, en breve, de examinar, en el caso centroamericano, las reacciones sociales o la conflictividad social que directa o indirectamente se podrían asociar a la instrumentación de determinadas medidas de orden macroeconómico y que podrían frenar o modificar su continuidad.

El punto de partida (sección 1 del capítulo I) es un breve examen de las características del estilo de desarrollo que prevaleció en Centroamérica desde el fin de la segunda guerra mundial hasta fines de los años setenta, es decir, hasta antes de la crisis generalizada de los años ochenta. Se destacan los logros de ese estilo de desarrollo, sus principales elementos constitutivos, sus resultados heterogéneos, así como sus deficiencias e insuficiencias básicas. A fin de cuentas fueron estas últimas las que sembraron las semillas de la confrontación bélica que padeció la región en los años ochenta.

En la sección 2 del mismo capítulo se revisan las consecuencias económicas y sociales del período caracterizado por los conflictos bélicos y los retrocesos económicos experimentados en los años ochenta. Se destaca la descapitalización (financiera, institucional y humana) que acusó la región. A inicios de los noventa todos los países de la región buscaban una nueva estrategia o estilo de desarrollo, como se explica en la sección 3. No es fortuito que ello resultara en una gran convergencia en la definición de prioridades y en la selección de instrumentos de política para alcanzar los objetivos. Diversos factores internos y externos influyeron en esta convergencia;

entre ellos cabe señalar las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Coincide además que los principales cambios de orientación se dieron durante las administraciones gubernamentales entre 1989 y 1991; ello marcó un hito en la construcción del nuevo estilo de desarrollo. El diseño de la nueva estrategia contó además con el período de gracia concedido por el fin de la guerra (Nicaragua, 1990; El Salvador, 1992 y Guatemala, 1996), lo cual abrió espacios políticos y márgenes de maniobra gubernamentales.

Los ejes de la nueva política macroeconómica fueron las políticas de estabilización fiscales y monetarias, destinados a corregir con urgencia los enormes desajustes que a inicios de los noventa presentaban la mayoría de los países. A la par se fueron instrumentando importantes medidas de reforma estructural, aunque los grados y los tiempos de esta política fueron distintos en cada país. A fines de los años noventa ya era perceptible el éxito regional alcanzado por la política macroeconómica; sin embargo, una característica común que padecen todos los países es una marcada tensión fiscal que mantiene acotada la acción pública.

En la sección 4 se examinan las líneas básicas del nuevo estilo de desarrollo, destacando el perfil de una nueva estructura productiva caracterizada por ciertas actividades que se van destacando por ser las más dinámicas: las de exportación, la maquila y las zonas francas, el turismo y la economía informal. La política de desregulación financiera permitió el despliegue de un sistema bancario ampliado y nuevas entidades financieras. Uno de los ejes principales de la inserción de Centroamérica con el nuevo orden global son las remesas familiares de los emigrados. Además, el nuevo estilo de crecimiento económico de la región se construye sobre un sustrato social caracterizado por un enorme problema de desempleo, distribución inequitativa del ingreso y situación grave de pobreza e indigencia. Tomando en cuenta estos antecedentes, el planteamiento de este trabajo se puede resumir así: se trata de indagar sobre los márgenes de sustentabilidad social de la política macroeconómica adoptada en los años noventa y sobre sus factores más sensibles.

En la primera sección del capítulo II se plantea la interrogante de si la continuidad y profundización del contenido de la política macroeconómica aplicada en Centroamérica no socava su sustentabilidad social y reduce márgenes de gobernabilidad.

En la sección 2 se definen conceptos y formas de expresión empírica de la sustentabilidad social. Se trata de las fricciones, reacciones o conflictos sociales que pueden surgir de la política macroeconómica. En la práctica, se aduce que la pérdida de sustentabilidad social genera desafíos planteados por la organización y movilización de la sociedad que obligan revisar o ajustar las políticas gubernamentales.

A manera de hipótesis, el estudio considera que en la compleja realidad social existen factores sensibles asociados a las acciones macroeconómicas que tienden a provocar dinámicas reactivas en el cuerpo social y político de distinto grado y alcance. (Véase la sección 3.) Una de ellas es la denominada tensión fiscal, situación de precariedad permanente de las finanzas públicas que conduce a reducir gastos y elevar recaudaciones, provocando el deterioro de los ingresos personales y la prestación de servicios públicos. El esfuerzo para reducir el déficit fiscal agrava la tensión social. En América Latina hay ejemplos de violentas reacciones sociales a ciertas medidas drásticas de ajuste fiscal.

Uno de los factores más sensibles de las reformas estructurales e institucionales —tales como las medidas de apertura, privatización y desregulación— es el empleo. Otros están ligados al concepto de soberanía económica nacional, sobre todo cuando afecta a actividades consideradas estratégicas, y otros más se vinculan a la presencia de la corrupción y las privatizaciones realizadas con falta de transparencia. Es interesante notar que en cada caso los agentes sociales que se movilizan son distintos. En ocasiones se trata de sindicatos, gremios y grupos sociales específicos; en otros se trata de grupos de interés del sector empresarial.

La cuarta sección aborda la vinculación entre la política macroeconómica y la gobernabilidad. Puede ser directa y visible por un encadenamiento que va de la política macroeconómica a la tensión social. Esa conexión también puede deberse a factores no atribuibles a la política macroeconómica, pero vinculados a las condiciones generales que tienden a desprestigiar las instituciones del sistema político, afectando así a la política macroeconómica. Ejemplos de estos factores son la creciente inseguridad ciudadana, la delincuencia común y los actos de corrupción gubernamental.

En el capítulo III se acude a la experiencia registrada en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica en el período 1997-1999, con el fin de comprobar las hipótesis planteada respecto de la relación entre políticas macroeconómicas, conflicto social y gobernabilidad. En la experiencia de Costa Rica se examinaron e interpretaron la significación de los paros y huelgas en los ámbitos de los puertos, universidades estatales, el sector de salud pública y el sector público en su conjunto. La conclusión a la que se llega es que esas situaciones no afectaron a la sustentabilidad social ni a la gobernabilidad, puesto que las medidas macroeconómicas específicas que los provocaron se frustraron o no se concluyeron. En ello tuvo un papel de suma importancia el sólido sistema democrático costarricense que fue capaz de canalizar los conflictos sin dañar la cohesión social, en un contexto social muy sensible al ciclo electoral.

En la experiencia reciente de El Salvador se examinaron las reacciones sociales asociadas a la reforma tributaria, el aumento de los precios de la energía eléctrica, el paro de los médicos del sector salud por ajustes salariales y los movimientos de los trabajadores del sector salud ante los intentos de privatización, y los movimientos del sector educativo y de los trabajadores del órgano judicial por reivindicaciones salariales. También se examinaron la oposición a las reformas estructurales implicadas en la privatización de las empresas de telecomunicaciones, la empresa de acueductos y alcantarillados, la empresa de electricidad y el sistema de pensiones. La conclusión es que la sustentabilidad social se vio amenazada por la resistencia del gobierno a modificar sus metas financieras en áreas tan sensibles como la salud, la educación pública y la justicia. Sin embargo, no se llegó a un punto crítico.

En la experiencia de Nicaragua son representativos los conflictos estudiantiles y del sector transporte. El primer grupo abanderó la causa del aumento del presupuesto nacional para educación; en el caso de los transportistas, el conflicto surgió por el aumento del precio del combustible diesel. También se examinaron las movilizaciones de los empleados del sector salud por reivindicaciones salariales, que posteriormente el gremio médico transformó en lucha contra la reforma del sector. Si bien la conflictividad laboral no puso en entredicho la gobernabilidad en Nicaragua, otros sectores, sin embargo, sí han llegado a atentar contra ella como son el desempleo, la explosión del sector informal y el aumento de la delincuencia y la violencia. El contexto nicaragüense ha sido de creciente inseguridad ciudadana y de descrédito de las

instituciones estatales y organizaciones políticas, pero es claro que la política macroeconómica no es responsable directa de este desarrollo.

En el capítulo IV se extraen algunas conclusiones del análisis comparativo de los tres países estudiados, en tanto que se trata de una primera aproximación a la realidad de la región: 1) en contraste con la presunción de que en los últimos tiempos se notaba un desgaste de las medidas macroeconómicas vigentes que posiblemente estarían conduciendo a modificar el rumbo de las políticas, es patente que en el período 1997-1999 los gobiernos continuaron aplicando con vigor las directrices macroeconómicas tradicionales; 2) ello, sin embargo, encontró una menor sustentabilidad social dado que el grado de conflictividad o tensión social fue mayor; 3) las variables económicas socialmente más sensibles se vinculan al deterioro de los ingresos personales y la amenaza a la estabilidad de los puestos de trabajo; 4) en gran medida, los sectores económicos afectados son los trabajadores del Estado, con especial incidencia en las actividades públicas de alto contenido social (salud y educación), aunque es de señalar que los agentes fueron distintos en cada país; 5) surgieron nuevos grupos del sector privado, como los transportistas en Nicaragua y una agrupación de fuerzas particular que revocó el aumento de tarifas eléctricas en El Salvador; 6) en ninguno de los tres países la gobernabilidad se vio seriamente amenazada como consecuencia del costo social generado por la aplicación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, hay graduaciones destacables: los mayores riesgos estuvieron presentes en Nicaragua por la contribución de la política macroeconómica a la inseguridad ciudadana y a la inseguridad institucional. Le sigue la experiencia de El Salvador donde las demandas sociales insatisfechas en el orden judicial se conjugaron con la creciente violencia e inseguridad ciudadana y la presencia de grupos beligerantes ex paramilitares. Finalmente, Costa Rica no ha escapado de los problemas de violencia y delincuencia, muy ligados al desempleo.

I. HACIA UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO CENTROAMERICANO

1. El estilo de desarrollo de los países centroamericanos antes de la crisis de los años ochenta

Desde el comienzo de la posguerra mundial hasta fines de los años setenta, la región centroamericana experimentó un crecimiento muy dinámico, caracterizado por una notable estabilidad monetaria y financiera, tipos de cambio fijos, baja inflación y amplia movilización de recursos de inversión tanto internos como externos. Este ciclo de expansión trajo consigo profundas transformaciones económicas y sociales. Sin embargo, como se detalla más adelante, este desempeño no estuvo exento de tropiezos y dificultades, amén de insuficiencias estructurales que a la larga terminaron por minarlo y resquebrajar algunos de sus logros.

Entre 1950 y 1978 el producto interno bruto (PIB) de la región creció a una tasa media anual de 5.3%, lo cual significó un considerable aumento del ingreso por habitante, aun tomando en cuenta el rápido ritmo de crecimiento de la población, que se elevó de cerca de ocho millones a más de 20 millones en ese período. Además se produjo un acelerado proceso de urbanización (la población asentada en áreas urbanas aumentó del 16% al 43%), a la par que se desarrollaron con rapidez la infraestructura vial, las telecomunicaciones, la oferta de energía eléctrica y la provisión de servicios sociales básicos como salud y educación.

En términos muy esquemáticos se podría decir que los motores del crecimiento económico de este período fueron tres: a) una rápida diversificación de los productos de exportación que incrementó la disponibilidad de divisas; b) un proceso de industrialización que se desarrolló al amparo de la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el surgimiento de una clase media urbana, y c) la formación de un consenso básico en los países en cuanto a los objetivos del desarrollo y los instrumentos de política económica para alcanzarlos.

En efecto, en este período la región desarrolló con fuerza la oferta exportable. Las exportaciones de mercaderías se elevaron de 325 millones de dólares en 1950 a más de 5 500 millones en 1980, con una tasa media de crecimiento anual de 10%. Ello se sustentó en la diversificación de los productos básicos en rubros como el algodón, el azúcar y la ganadería bovina, así como en el impulso de la industrialización y la creación del MCCA. El comercio recíproco en la región centroamericana pasó de cerca de 30 millones de dólares en 1960 a casi 1 200 millones en 1980, elevando así su participación en el total de las exportaciones del 6.5% en el primer año a casi al 24% en el último; en gran medida, estos intercambios estuvieron constituidos por bienes manufacturados.

El exitoso desempeño de las economías centroamericanas registrado a partir de la posguerra mundial se enmarcó en lo que se denominó un “nuevo modelo o estilo de crecimiento”, resultado de la favorable interacción de diversos factores de naturaleza interna y externa. El entorno económico internacional fue muy propicio, ya que se caracterizó por la expansión del comercio mundial, un orden monetario y financiero estable, baja inflación internacional y la vigencia de tipos de cambio fijos vinculados al patrón oro con el predominio internacional del

dólar estadounidense. Por otra parte, al amparo de la Alianza para el Progreso, iniciativa creada por los Estados Unidos bajo la administración del Presidente Kennedy, la asistencia para el desarrollo hacia Centroamérica se elevó considerablemente, a la vez que se avaló el proyecto de integración regional.

Entre los factores internos que dieron impulso al nuevo modelo económico destacan por su importancia una activa política estatal, la creación del MCCA y la favorable respuesta de inversionistas nacionales y extranjeros. En efecto, hacia mediados de los años cincuenta los gobiernos centroamericanos habían asumido el compromiso de impulsar un proyecto de modernización. Ello se tradujo en la asunción de un importante papel promotor por parte del Estado, el cual se reflejó en la práctica en intervenciones directas e indirectas a través de medidas de política fiscal, monetaria y cambiaria y la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las nuevas actividades productivas. Al amparo de la política estatal se desarrollaron proyectos de inversión privada orientados a diversificar la producción agroindustrial, así como la industrialización basada en el MCCA. Asimismo, el Estado controló los precios de ciertos productos básicos, creó instituciones de mercadeo agrícola y estableció restricciones a las operaciones bancarias y financieras mediante la fijación de las tasas de interés y la definición de cajones de crédito preferencial para actividades seleccionadas.

La creación en 1960 del MCCA estableció el libre comercio entre los integrantes y fijó un arancel común para las importaciones provenientes de terceros países, lo cual dio un impulso vital al proceso de industrialización. El sector industrial se benefició de medidas como la protección arancelaria, los incentivos fiscales y los estímulos crediticios otorgados por los bancos estatales. El ambiente económico en general fue favorable para la inversión, de tal manera que fluyeron hacia el sector industrial recursos abundantes, tanto nacionales como extranjeros, a través del establecimiento de empresas transnacionales.

A la par, se crearon mecanismos monetarios y cambiarios adecuados para facilitar los intercambios de mercaderías entre los socios del MCCA. Se establecieron los pagos en monedas locales y sistemas para liquidar saldos acreedores en divisas. La inversión pública, por su parte, apoyada por el financiamiento externo de los organismos financieros internacionales, fortaleció los servicios públicos, como las telecomunicaciones, la energía eléctrica (anteriormente en manos de empresas privadas extranjeras) y los transportes ferroviarios. También se crearon instituciones de promoción del desarrollo como los institutos de estabilización de precios básicos, las financieras públicas para la industria, los institutos de vivienda y los institutos de investigación agrícola. La política de ingresos incluyó la determinación de los salarios mínimos, legislaciones laborales y precios para diversos productos básicos.

Se debe mencionar, sin embargo, que la evolución de este exitoso modelo de crecimiento en las tres décadas señaladas no fue homogénea, ya que tuvo subperíodos de auge seguidos de otros difíciles; además, presentó diversos rasgos de vulnerabilidad e insuficiencia que culminaron en la crisis que padeció la región desde fines de los años setenta. Por una parte, se acusó el impacto del proceso inflacionario internacional de los setenta que introdujeron los choques de los precios del petróleo mediante diversos desajustes fiscales, cambiarios y del sector externo. La caída de la demanda externa y de la relación de los precios del intercambio generaron en la misma época desajustes significativos en la balanza de pagos.

Por otra parte, la dispareja distribución entre los países de los beneficios del mercado centroamericano introdujo elementos que provocaron su fragmentación, motivando por ejemplo la salida de Honduras del esquema integrador en 1968. Además, este estilo de desarrollo padeció una insuficiente generación de empleos y demostró incapacidad para absorber el fuerte crecimiento de la población económicamente activa (PEA), sin mencionar los elevados porcentajes de subempleo.

Aunque el rápido crecimiento económico y las transformaciones estructurales confirmaron una estructura social más compleja y diferenciada, el proceso entrañó otros cambios sociales contradictorios. Si por una parte la modernización impulsó la expansión de una clase media urbana, provocando a la vez un proceso de migración del campo superpoblado hacia las grandes ciudades, también generó oportunidades de ascenso social para las nuevas generaciones. Por otra parte, el proceso mostró sus límites en cuanto a la equidad, al reforzar tendencias a la concentración del ingreso y causar el aumento de la población absoluta en situación de pobreza. Otra de las grandes insuficiencias del modelo fue su incapacidad para crear mecanismos de participación social en el diseño del proceso de cambio.

Las tendencias económicas internacionales adversas que se manifestaron desde fines de los años setenta agudizaron los problemas económicos coyunturales y estructurales implícitos en el estilo de desarrollo centroamericano característico de la posguerra. De tal suerte, la proliferación de los enfrentamientos bélicos que asolaron la región en la década de los ochenta, con su secuela de muerte y destrucción del tejido social y económico, terminaron por sumir a Centroamérica en la peor crisis de su historia moderna.

2. Los años ochenta: consecuencias económicas de la crisis generalizada

El balance general de la crisis por la que atravesó Centroamérica en los años ochenta es muy negativo. Experimentó una caída general de la actividad productiva (muy pronunciada en la primera mitad de la década), inestabilidad macroeconómica e incertidumbre difundida y el colapso de los procesos de ahorro e inversión. Esta situación supuso un retroceso de al menos dos décadas en el nivel de bienestar de la población y resquebrajó los avances logrados en el proceso de integración regional, al debilitar el comercio recíproco y vínculos económicos de diversa naturaleza, además de menoscabar las instituciones regionales.

El recrudecimiento de la guerra civil produjo una salida masiva de capitales de la región, privándola de valiosos recursos de inversión. Las salidas de capitales y los elevados déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos incrementaron la deuda externa y generaron un lastre económico que aún hoy en día varios países no logran resolver.

También se registraron fugas de capital humano, amén de los altos costos económicos que significó la destrucción de infraestructura física. La pérdida de vidas humanas fue cuantiosa, como lo fueron los mutilados de guerra. El conflicto bélico generó efectivamente un fenómeno migratorio de escala masiva, con un enorme desplazamiento de población sobre todo de las zonas de combate, movimientos que se desbordaron hacia el ámbito regional y posteriormente hacia México y los Estados Unidos. Se estima que en la segunda mitad de los años ochenta ya se

habían desplazado cerca de dos millones de personas de su lugar de residencia, principalmente en el área rural.¹

Se adoptó entonces una política económica que asignó altísima prioridad al ajuste estructural y la estabilización macroeconómica, con el fin de controlar los graves desequilibrios internos y externos, expresados en déficit fiscales elevados, desajustes de balanza de pagos, pérdidas de reservas internacionales, alta inflación, y desarreglos monetarios y cambiarios. Este panorama de convulsiones en el ámbito macroeconómico fue inédito para la región, y contrastó fuertemente con la relativa estabilidad que había caracterizado el período previo de auge de su modelo de desarrollo.

Cada uno de los cinco países tuvo dificultades y desajustes en momentos distintos y con grados de intensidad y extensión diferentes. En tres de los cinco países (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), los esfuerzos de estabilización macroeconómica estuvieron fuertemente condicionados por los costos y las consecuencias económicas de los conflictos armados. Los gastos de la guerra exigieron aumentos de las fracciones de los presupuestos públicos por el incremento de los contingentes militares y la reparación de daños.

Aunque en el transcurso de los años ochenta la mayoría de países adoptó medidas de cambio estructural, sólo a inicios de los años noventa se puede decir que los países de la región transitan por el proceso de construir una nueva estrategia de desarrollo, la cual presentó muchos rasgos en común.

El panorama económico y social de Centroamérica en los años noventa manifiesta un profundo contraste con la situación que prevaleció en la década anterior. Entre 1990 y 1999 la región en conjunto creció 4.5% promedio anual, por lo que el producto por habitante aumentó a una tasa media de 1.5% por año, recuperándose en parte del retroceso experimentado en la década anterior. (Véase el cuadro 1.) Se restableció progresivamente la estabilidad económica y se crearon las condiciones para la reactivación de los procesos de ahorro e inversión, que a fines de los noventa alcanzaron un nivel cercano a los registrados en los años setenta. Asimismo, la región avanzó enormemente en la recuperación de la confianza de la comunidad internacional, de tal manera que se reactivaron los flujos de capitales financieros, arribaron nuevas inversiones extranjeras directas y se repatriaron capitales que se habían fugado durante la crisis.

La reanimación de la actividad productiva, las iniciativas privadas para modernizar los sectores comerciales, financieros e industriales, y el fortalecimiento progresivo de nuevas actividades en el sector exportador, estimularon considerablemente el empleo y la generación de ingresos, especialmente en los países donde la guerra resquebrajó la articulación de las actividades productivas, con especial acento en las zonas de combate.

Este panorama positivo fue resultado de los esfuerzos realizados para controlar la inestabilidad económica, alentar una nueva estrategia de desarrollo y avanzar en los acuerdos establecidos entre las partes beligerantes para la construcción de la paz y la democratización política.

¹ Institute for Food and Development Policy (1987), *Help or hindrance? Economic Aid in Central America*, Food first Development Report, septiembre.

Cuadro 1

CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Tasas de crecimiento										
Producto interno bruto b/	2.7	2.9	6.1	5.2	3.9	4.9	2.3	4.8	5.1	4.1
Costa Rica	3.5	2.3	9.0	6.3	4.9	4.0	0.3	5.8	8.0	8.4
El Salvador	4.8	3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.5	2.6
Guatemala	3.0	3.7	4.8	3.9	4.0	4.9	3.0	4.4	5.1	3.5
Honduras	- 0.8	3.3	5.6	6.2	- 1.3	4.1	3.6	5.1	2.9	- 1.9
Nicaragua	- 0.1	- 0.2	0.4	- 0.4	3.3	4.3	4.8	5.1	4.1	7.0
PIB por habitante	- 0.4	0.2	3.3	2.4	1.1	2.1	- 0.4	2.0	2.4	1.3
Costa Rica	0.9	- 0.1	6.5	3.9	2.7	1.9	- 1.7	3.6	5.7	6.1
El Salvador	1.3	1.6	5.3	5.1	3.8	4.2	- 0.4	2.1	1.4	- 0.2
Guatemala	0.1	1.0	2.1	1.2	1.3	2.2	0.3	1.6	2.4	0.8
Honduras	- 4.0	- 0.1	2.2	2.8	- 4.5	0.7	0.3	1.7	- 0.4	- 5.0
Nicaragua	- 3.1	- 3.2	- 2.6	- 3.4	0.2	1.2	1.6	1.1	1.2	4.2
Inversión bruta interna	- 2.5	9.2	27.4	9.7	7.0	4.1	- 11.9	16.3	16.0	- 0.2
Costa Rica	4.0	- 5.2	21.0	17.4	3.2	- 3.9	- 9.5	18.5	8.8	- 4.5
El Salvador	- 16.2	18.2	29.7	10.1	15.3	16.5	- 23.1	5.5	23.0	- 6.6
Guatemala	- 1.3	23.0	48.2	- 2.7	3.5	2.1	- 17.0	27.3	30.6	- 5.1
Honduras	3.2	15.8	11.9	25.9	6.3	3.4	- 5.0	5.0	3.1	4.8
Nicaragua	- 14.5	0.7	11.0	- 9.7	25.9	18.5	12.9	25.4	8.7	34.6
Inflación (diciembre-diciembre)										
Costa Rica	27.3	25.3	17.0	9.1	19.9	22.6	13.9	11.2	12.4	10.1
El Salvador	19.3	9.9	19.9	12.1	8.9	11.4	7.4	1.9	4.2	- 1.0
Guatemala	59.6	10.2	14.2	11.6	11.6	8.6	10.9	7.1	7.5	4.9
Honduras	36.4	21.4	6.5	13.0	28.9	26.8	25.3	12.8	15.6	10.9
Nicaragua	13 490.2	865.6	3.5	19.5	12.4	10.9	12.1	7.3	18.5	7.2
Porcentajes con respecto al PIB										
Déficit fiscal (gobierno central)										
Costa Rica	4.4	2.4	1.5	1.5	5.5	3.5	4.1	3.0	2.5	2.3
El Salvador	1.2	3.2	3.3	1.3	0.7	0.5	2.0	1.1	2.0	2.2
Guatemala	2.1	0.0	0.0	1.3	1.4	0.5	0.0	0.8	2.2	2.8
Honduras	7.2	4.1	6.9	9.9	7.0	4.2	3.8	2.9	1.1	2.9
Nicaragua	20.2	7.5	7.6	7.3	10.1	8.8	8.4	5.6	4.8	11.7
Millones de dólares										
Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos	-1 663.4	-1 561.0	-2 700.5	-2 703.3	-2 486.7	-2 081.6	-1 775.8	-1 884.8	-2 450.4	-3 020.8
Costa Rica	- 494.0	- 99.2	- 406.8	- 679.3	- 520.1	- 358.1	- 266.7	- 330.2	- 494.4	- 487.9
El Salvador	- 260.8	- 212.4	- 195.3	- 118.2	- 17.9	- 261.6	- 169.1	96.1	- 83.8	- 204.7
Guatemala	- 232.9	- 183.7	- 705.9	- 701.7	- 700.2	- 511.1	- 390.8	- 634.6	- 1 012.0	- 1 081.0
Honduras	- 186.4	- 213.4	- 298.2	- 327.2	- 351.5	- 176.9	- 193.9	- 182.5	- 43.2	- 175.5
Nicaragua	- 489.3	- 852.3	- 1 094.3	- 876.9	- 897.0	- 773.9	- 755.3	- 833.6	- 817.0	- 1 071.7
Saldo de la deuda externa total	22 245.5	21 833.8	22 482.0	23 295.2	23 690.5	22 853.9	18 624.4	18 601.9	19 813.3	21 042.8
Costa Rica	3 172.6	3 266.9	3 288.7	3 159.1	3 256.0	3 258.6	2 858.9	2 640.2	2 872.5	3 056.5
El Salvador c/	2 076.1	2 200.3	2 343.0	1 975.8	2 055.7	2 168.4	2 517.4	2 689.4	2 631.1	2 810.1
Guatemala	2 703.6	2 613.6	2 520.4	2 322.9	2 643.8	2 935.9	3 033.2	3 209.5	3 618.8	3 949.3
Honduras	3 577.8	3 440.5	3 537.8	3 850.1	4 040.0	4 242.6	4 120.6	4 061.8	4 403.8	4 728.0
Nicaragua c/	10 715.4	10 312.5	10 792.1	11 987.3	11 695.0	10 248.4	6 094.3	6 001.0	6 287.1	6 498.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Sobre la base de cifras a precios constantes de 1990.

c/ Se refiere únicamente a la deuda externa pública total.

3. Los años noventa: consolidación de las políticas macroeconómicas de estabilización y los intentos reformistas

El diseño y la ejecución de la política económica en los países centroamericanos mostraron una notable convergencia en los años noventa, hecho que contrastó con la marcada dispersión y asincronía observada en la década anterior. Ello fue consecuencia del surgimiento de un consenso respecto de las políticas macroeconómicas: progresivamente se fue consolidando un esquema cuyos ejes centrales se pueden resumir en dos grandes objetivos: a) la búsqueda de una mayor integración a los mercados internacionales a través de la apertura de la economía y el desarrollo del sector exportador no tradicional, y b) la reducción de la intervención estatal en favor de la libre operación de las fuerzas del mercado.

En torno a estos grandes ejes se articularon los objetivos de la estabilización macroeconómica (que incluyen la reducción de la inflación a estándares internacionales, la estabilidad monetaria y cambiaria, el saneamiento de las cuentas públicas, y la disminución del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos) y las medidas de corte estructural, como la apertura comercial, la reforma del sector financiero, la desregulación de las actividades productivas y la privatización de las empresas estatales.

a) Nuevo contexto regional e internacional

Como se señaló, en los años noventa se fue perfilando una convergencia en los países de la región, tanto en lo que se refiere a la definición de las prioridades como en el arreglo de sus instrumentos fundamentales.

En esta homogeneidad de la política económica influyeron considerablemente los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El apoyo financiero aportado por estas instituciones a los países de la región fue creciente en los años noventa, y el acceso a estos recursos estuvo fuertemente condicionado a la adopción de pautas fundamentales de política económica. Se establecieron metas específicas de corto plazo para las variables clave, de la economía y se promovieron reformas económicas de profundidad. Tal es caso de los acuerdos de derecho de giro (*stand-by agreements*), de ajuste estructural reforzado (ESAF, por sus siglas en inglés) y de supervisión (o acuerdos sombra) con el FMI, y de los programas de ajuste estructural y los programas multisectoriales del Banco Mundial y el BID; todos ellos íntimamente vinculados por una fuerte condicionalidad cruzada, situación en la que participó también en algunos casos la USAID de los Estados Unidos.

Por otra parte, los cambios en la administración gubernamental ocurridos en los países de la región entre 1989 y 1991 marcaron un hito en la construcción de la nueva estrategia de desarrollo. En general, las nuevas autoridades gubernamentales se caracterizaron por su orientación liberal y coincidieron en gran medida con la nueva dirección de la política impulsada por los organismos financieros internacionales, lo cual facilitó la instrumentación de la estabilización macroeconómica y el cambio en el sistema de incentivos económicos aparejados a la reforma estructural.

El caso de Nicaragua es sobresaliente, ya que el cambio de gobierno ocurrido en 1990 (Chamorro, 1990-1996) significó un drástico viraje de la filosofía y la práctica de la política económica. Por su parte, las nuevas autoridades de Honduras (Callejas, 1989-1993) y El Salvador (Cristiani, 1989-1994) introdujeron importantes programas reformadores. En Costa Rica el Gobierno de Calderón (1990-1994) reforzó las medidas de cambio estructural adoptadas por sus antecesores, mientras que el Gobierno de Guatemala (Serrano Elías, 1991-1993) anunciaba un ambicioso plan de reformas económicas.

La instrumentación de la nueva estrategia económica fue asimismo facilitada por los procesos de pacificación: en 1990 terminó el enfrentamiento armado en Nicaragua, hecho que tuvo efectos secundarios considerables en Honduras; en 1992 el gobierno salvadoreño firmó el Acuerdo de Paz con la guerrilla, y, posteriormente, en diciembre de 1996 se firmó el Acuerdo de Paz en Guatemala. Los acuerdos mencionados abrieron espacios políticos y márgenes de maniobra para encauzar la política económica y la construcción de la nueva estrategia de desarrollo.

Debe advertirse que estos objetivos se llevaron a cabo en un contexto de nuevas e importantes restricciones y condicionantes tanto internas como externas. En lo interno, las economías enfrentaron el enorme esfuerzo de la recuperación del crecimiento económico, la reconstrucción del tejido económico destruido o debilitado por la guerra civil, y la rehabilitación de la infraestructura productiva, amén de la necesidad de superar el estado de obsolescencia del aparato productivo resultante de la nueva competencia en el comercio internacional. Asimismo, se heredaron enormes pasivos financieros con el exterior cuyo servicio imponía una carga exagerada sobre los presupuestos públicos. Muy vinculado a ello, prácticamente todos los países necesitaban recuperar la credibilidad ante los agentes financieros del exterior, en particular ante los organismos internacionales, que perdieron por la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa y en algunos casos el incumplimiento de metas establecidas en los acuerdos.

A su vez, como se señaló antes, la conducción de la política económica confrontó un importante conjunto de objetivos y restricciones derivados de los propios acuerdos de paz, ya que éstos contenían compromisos para la desmovilización de combatientes y su reinserción en la vida productiva, el restablecimiento de las condiciones de producción en las zonas de conflicto y el aumento del gasto social. Todo ello influyó particularmente en los presupuestos de ingresos y gastos públicos.

Otra restricción adicional fue la reducción de la ayuda externa que había ingresado abundantemente en los años ochenta en forma de transferencias oficiales, aportada principalmente por la USAID. Estos recursos constituyeron la fuente más importante de financiamiento externo de Centroamérica en la década de los ochenta, superando con mucho los apoyos del FMI, el Banco Mundial y el BID. Empero, en contraste con la asistencia financiera de estas instituciones, los recursos de la USAID estuvieron estrechamente vinculados al conflicto bélico regional.² A fines de los ochenta la cooperación estadounidense ya presentaba una tendencia decreciente, de tal manera que en los años noventa todos los países debieron ajustarse a la reducción de estos recursos, lo que dificultó la capitalización del llamado “dividendo de paz”, es decir, la reorientación del gasto de guerra a la construcción de la paz.

² *Ibidem.*

Esta restricción fue compensada con creces por el apoyo financiero aportado por los organismos financieros internacionales, especialmente por el BID. En términos globales, el flujo de recursos financieros provenientes de estas fuentes más que se duplicó en esos años con relación a lo captado en la década anterior. Sin embargo, en términos globales, los recursos externos que percibió Centroamérica fueron aproximadamente iguales a los captados en los años ochenta.

Por otra parte, mientras Centroamérica atravesaba la crisis más profunda de su historia contemporánea, se desarrollaban en forma acelerada significativas transformaciones económicas internacionales. Las más relevantes fueron la consolidación del cambio en los patrones y normas que encuadran el nuevo comercio, la producción y la inversión a escala internacional, y el cambio tecnológico, liderado quizás por la revolución en el sector de las comunicaciones. Centroamérica había permanecido relativamente ajena a estas tendencias globales en los años ochenta. De manera más próxima a la realidad centroamericana, la región acusó también a inicios de los noventa el impacto de la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Canadá, los Estados Unidos y México, que tuvo implicaciones de consideración para la distribución de los flujos de comercio, inversión y producción global en el hemisferio norte del continente. En suma, en los umbrales de los años noventa, Centroamérica no sólo confrontó el cambio en las reglas de juego en la economía internacional, sino que además su entorno económico inmediato se modificó profundamente. A grandes rasgos, éste es el complejo panorama que encaró Centroamérica a inicios de los años noventa.

b) Ejes de la prioridad estabilizadora: las políticas fiscal y monetaria

Aunque a inicios de los años noventa Centroamérica retomó la senda del crecimiento económico, en los cinco países persistían serios desequilibrios financieros marcados por una elevada inflación, índices muy altos de déficit fiscal y el agobio de cuantiosos saldos negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos. (Véase de nuevo el cuadro 1.) En la mayoría de los casos esto condujo a la continuación durante algún tiempo del fuerte endeudamiento externo acumulado en la década precedente.

La coincidencia de la renovación gubernamental en los cinco países entre 1989 y 1991 propició la convergencia ya mencionada con respecto a la alta prioridad del objetivo de estabilización financiera, con énfasis en la aplicación simultánea de instrumentos de corrección monetaria y fiscal. En este marco de referencia, sin embargo, las actuaciones de las nuevas autoridades macroeconómicas se orientaron en cada país a la solución de los problemas más apremiantes. Aun cuando el objetivo común consistió en abatir la inflación, los medios empleados para lograrlo fueron aplicados en cada caso en función de su viabilidad práctica en el entorno institucional existente. A continuación se incluye una breve reseña de lo ocurrido durante los años noventa en cada país, en orden descendente de la intensidad del esfuerzo requerido para alcanzar la estabilización.

i) Nicaragua. Hacia fines de los años ochenta Nicaragua presentaba el panorama más crítico y complejo de la región centroamericana: actividad económica en franco retroceso, una hiperinflación incontenible, un endeudamiento externo de proporciones inmanejables y, en fin, una desorientación macroeconómica total. La principal tarea del gobierno que tomó posesión en

1990 consistió en restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales. Ese mismo año se había suscrito un acuerdo *stand by* con el FMI (seguido de un programa ESAF en 1993), lo cual propició la reanudación de la cooperación financiera con el Banco Mundial, el BID y la USAID a partir de 1991. Desde entonces, la presencia de estos organismos ha sido constante en el proceso estabilizador de Nicaragua.

El objetivo prioritario de la nueva política económica consistió en frenar la hiperinflación, lo cual se hizo mediante una reforma monetaria en 1990 que supuso una fuerte devaluación para fijar inicialmente la paridad de la moneda nacional con el dólar. Al mismo tiempo se emprendió la reducción del tamaño económico del Estado, cuya actividad productiva llegó a representar el 30% del PIB a fines de los años ochenta; esto implicó la eliminación de numerosos subsidios y el inicio de la privatización de empresas estatales. Asimismo, se implantó una reforma tributaria que incluyó la unificación de impuestos, la supresión de exenciones fiscales y la reducción de aranceles a la importación. Sin embargo, debido probablemente a los rezagos de la hiperinflación, estas reformas tuvieron escasos resultados iniciales y el déficit del gobierno tuvo que seguir siendo financiado por el Banco Central.

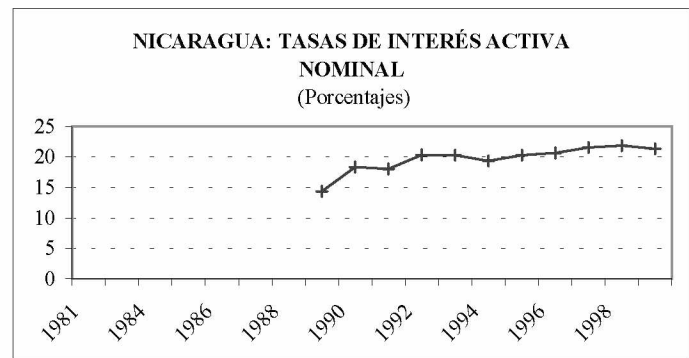
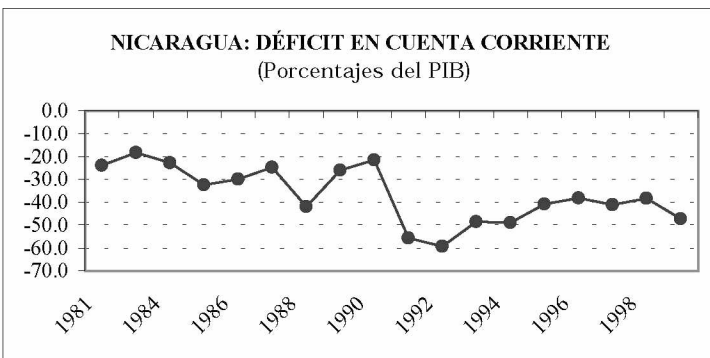
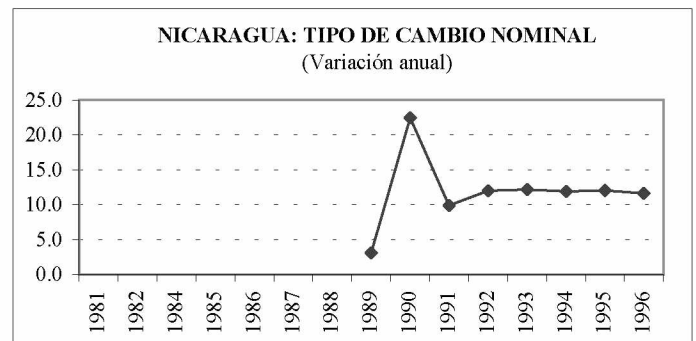
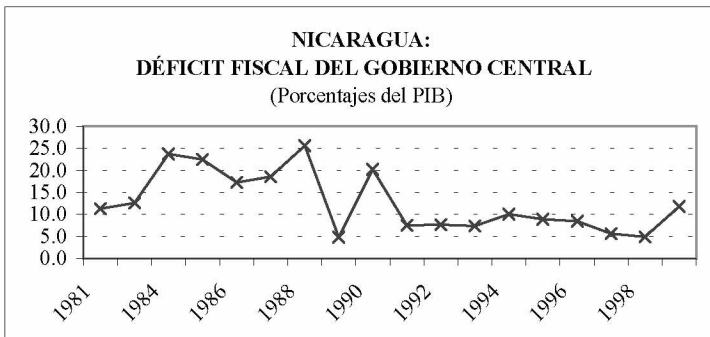
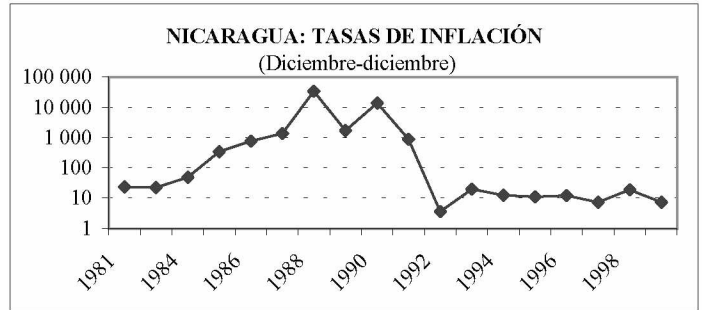
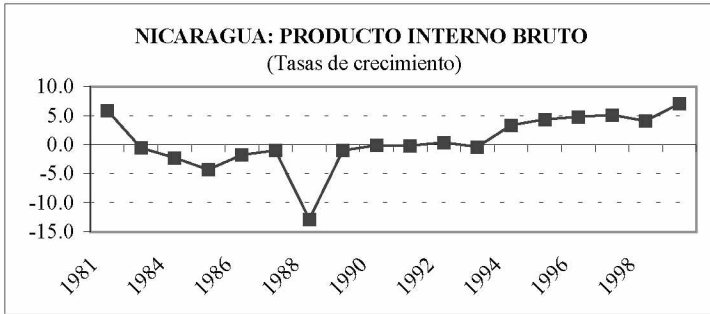
En términos generales, si bien los esfuerzos de estabilización financiera en Nicaragua se concentraron en el período 1990-1993, la manifestación concreta de sus resultados sólo comenzó a percibirse a partir de 1994 con el apoyo de un mejoramiento en las variables reales de la economía: crecimiento económico superior al 3%, aumento de la inversión y el empleo, reducción del déficit comercial externo e incremento de la relación de precios del intercambio. (Véase el gráfico 1.) Esta evolución positiva de la estabilización económica volvió a alterarse desde los últimos meses de 1998 a causa de los considerables daños físicos (infraestructura, cultivos agrícolas, vivienda, desplazamiento laboral) ocasionados por el huracán Mitch y el forzoso despliegue de las tareas de reconstrucción en 1999.

En concordancia con el modelo de estabilización financiera y ajuste estructural convenido con el FMI y el Banco Mundial, en los años noventa las autoridades de Nicaragua aplicaron los instrumentos tradicionales de regulación monetaria y de restricción fiscal para reprimir la inflación por el lado de la demanda nominal. En el ámbito monetario, en 1992 se reformó la Ley Orgánica del Banco Central que otorgó autonomía al instituto emisor y le prohibió conceder crédito al gobierno (salvo en situaciones excepcionales); la ley también limitó el redescuento al sistema financiero para corregir problemas de iliquidez y, en general, dio más flexibilidad para la ejecución de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Esta reforma vino acompañada de una amplia liberalización financiera que incluyó la reprivatización de entidades financieras estatales; en el período 1991-1998 se establecieron 12 bancos y sociedades financieras de propiedad privada. Asimismo, en este lapso se fortaleció orgánica y funcionalmente la Superintendencia de Bancos.

En materia de política cambiaria, desde 1991 se utiliza el tipo de cambio nominal frente al dólar como ancla para eliminar las presiones inflacionarias. Debido a la sobrevaluación del tipo cambiario real observada en los dos primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, en 1993 se realizó una devaluación adicional de 20% del tipo nominal y se implantó un régimen de deslizamiento regulado. La depreciación del tipo de cambio fue inferior a 10% en 1994 y se mantuvo en torno al 12% anual entre 1995 y 1998; en julio de 1999 el deslizamiento se redujo a 9% y en noviembre del mismo año a 6%, con lo cual la depreciación cambiaria descendió a 11%

Gráfico 1

NICARAGUA: INDICADORES SELECCIONADOS



anual. Esto se hizo porque, a juicio de las autoridades monetarias, el ritmo anterior de deslizamiento había perdido efectividad para mejorar la posición competitiva externa, mientras que propiciaba la indización inflacionaria de los precios internos.

La regulación de la liquidez del sector privado se realizó primordialmente utilizando el encaje bancario entre 1991 y 1995, que fue el período de consolidación del sistema financiero posterior a la reforma monetaria, incluyendo una rápida expansión de los depósitos en divisas hasta representar casi el 65% de la oferta monetaria total en 1999. El nivel de los encajes se mantuvo bajo y estable entre 1991 y 1994 (un 10% sobre obligaciones en moneda nacional y 25% sobre las denominadas en dólares), se incrementó parcialmente en 1995 (a 15% sobre depósitos en moneda nacional) y fue unificado a 17% para toda clase de obligaciones bancarias en 1997; sólo se redujo a 16.25% en 1999 para propiciar el aumento del crédito requerido por las actividades de reconstrucción asociadas al huracán Mitch. No obstante, desde que el Banco Central efectuó en 1995 la primera emisión de Certificados Negociables de Inversión (CENI), las operaciones de mercado abierto han permitido la utilización activa de la tasa de interés como instrumento complementario de regulación monetaria; en la actualidad se estima que es más efectivo que la política de encaje.

En el ámbito de la política fiscal, los esfuerzos de estabilización han sido más variados y complejos, pues por su naturaleza inciden en variables sociopolíticas de mayor amplitud y sensibilidad. En general, las reformas fiscales impulsadas por los dos gobiernos que actuaron en los años noventa abarcan cuatro áreas: reducción del tamaño económico del Estado, privatización de empresas públicas, remodelación del régimen tributario y reordenamiento de la administración pública. Aunque el objetivo fue siempre la reducción del déficit fiscal, la instrumentación efectiva de las acciones tomadas en dichas áreas ha sido irregular y aún se encuentra incompleta.

El déficit del sector público no financiero con relación al PIB (sin incluir las donaciones externas) declinó progresivamente de 20.2% en 1990 hasta 4.8% en 1998, aumentando de nuevo a 11.7% en 1999 a causa del gasto público extraordinario requerido por la emergencia del huracán Mitch. El impacto financiero del déficit, sin embargo, fue sensiblemente menor gracias a las donaciones incorporadas al presupuesto, que por sí mismas llegaron a representar el 7.1% del PIB, en promedio, en el período 1993-1999. Quizás una mejor medición del esfuerzo fiscal sea el ahorro corriente del sector público no financiero, que de un promedio anual de 3.3% del PIB en el cuatrienio 1992-1995, más que se duplicó a 7.1% en el período 1996-1999, lo cual hizo posible una expansión dinámica de las inversiones públicas hasta 20.6% del PIB en el último año.

Al logro de estos resultados contribuyeron primordialmente el incremento paulatino de los ingresos tributarios y la contención del gasto corriente a partir de 1995, por el efecto consolidado de las reformas iniciadas en 1991. En cuanto a la recaudación de impuestos (en especial los indirectos), de 22.3% del PIB en 1993 aumentó a 24.7% en 1995 y a 30.1% en 1998. Por su parte, los gastos corrientes del sector público ascendieron en los mismos años indicados a 25.3%, 24.6% y 26.8%, respectivamente. En estas cifras está implícita una reducción significativa del gasto corriente como proporción del gasto total del sector público, desde 67% en 1993 hasta 55% en 1999.

La fragilidad fiscal que padece Nicaragua es aún considerable, situación que fue exacerbada por el huracán Mitch. El país con toda probabilidad continuará confrontando fuertes

restricciones para que el presupuesto cumpla funciones de impulso al desarrollo económico en el futuro inmediato, además de que se requerirá apoyo financiero permanente de la comunidad internacional. Sin embargo, ciertos acontecimientos pueden contribuir a moderar esa restricción fiscal. El Banco Mundial y el FMI han admitido al país en su iniciativa de los países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), que le permitiría obtener una condonación de su exagerada deuda externa, a condición de cumplir ciertas condiciones de política económica. Además, está en marcha un proceso de privatización de importantes empresas estatales de servicios básicos, lo cual puede aportar recursos considerables. Empero, en sentido contrario se contabilizan los enormes rezagos en materia de infraestructura productiva y gasto social, además de la deuda interna que alcanza el 30% del PIB, la cual está expresada en CENIS, pero sobre todo en Bonos de Indemnización por expropiaciones.

ii) Honduras. Sin llegar a los extremos del caso precedente, pues la reactivación económica se había asentado en los últimos tiempos, Honduras entró a los años noventa con un conjunto de desequilibrios financieros de alto riesgo. La abrupta caída de 6% del PIB real entre 1989 y 1990, acompañada de un brote inflacionario sin precedentes y de la primera devaluación monetaria en casi medio siglo, pusieron en movimiento graves desajustes en las finanzas públicas y el sector externo, con el agravante de no poder contar con apoyo internacional debido a los atrasos acumulados en el servicio de la deuda externa y la suspensión de los acuerdos de estabilización con los organismos financieros correspondientes. En esas circunstancias, el nuevo gobierno que tomó posesión en 1990 propuso y obtuvo la aprobación de una Ley de Ordenamiento Estructural que le sirvió de base para instrumentar un amplio programa de medidas fiscales y monetarias correctivas.

El déficit fiscal fue un obstáculo recurrente para el equilibrio macroeconómico en los años ochenta, por lo que el énfasis de la nueva política recayó en una reforma tributaria que comenzó a aplicarse en 1990. Ésta incluyó una revisión integral de las tasas impositivas directas e indirectas: aumento del 5% al 7% del impuesto sobre ventas, aplicación de un recargo de 10% sobre tabaco y licores, mantenimiento de una sobretasa temporal de 10% a la importación de bienes de consumo y corrección al alza de las tarifas de los principales servicios públicos. Al mismo tiempo se redujeron los aranceles de la importación de bienes de capital e intermedios y el impuesto sobre la renta de personas jurídicas, y se derogó la Ley de Fomento de Exportaciones.

El ajuste fiscal fue reforzado con un drástico recorte del gasto público que incluyó la supresión de 25 000 plazas de empleados públicos y la limitación de los aumentos salariales a niveles inferiores al de la inflación. En el contexto de la reducción del tamaño económico del Estado se instrumentó la abolición de numerosas entidades públicas dependientes del subsidio fiscal y la reorganización de otras. Sin embargo, este ajuste también implicó una caída de 40% de la inversión pública (en términos reales) en 1990, que repercutió adversamente en la reactivación económica de los cinco años anteriores.

El resultado de esta drástica política fiscal fue de corta duración, ya que el déficit repuntó nuevamente en 1992 y alcanzó en 1993 un nivel inédito al aproximarse a 10% del PIB. Ello obedeció al debilitamiento progresivo de los ingresos corrientes con relación al PIB (de 17.7% en 1991 a 16% en 1994), mientras que los egresos corrientes se mantuvieron en un promedio anual de 17.1% en el mismo lapso. Esto último se debió en parte a los efectos de la concentración de la deuda de las empresas estatales en el gobierno central, así como al creciente peso en el

presupuesto de los intereses de la deuda pública al reanudarse el servicio tras la renegociación internacional. Así, mientras en el período 1987-1990 estos intereses sólo representaron 13% del gasto corriente, en el cuatrienio 1991-1994 se elevaron 24.6%. Además, los gastos de capital se incrementaron de 23% a 29% del total de gastos del gobierno entre esos dos períodos.

En esas circunstancias, el nuevo gobierno de 1994 introdujo otra reforma fiscal también caracterizada por el incremento de impuestos (inclusive los nuevos sobre activos de las empresas, la ampliación a los servicios del tributo sobre ventas y un impuesto sobre ganancias del capital financiero) y recortes adicionales de los gastos corrientes, de los cuales fue preciso asignar más del 25% al pago de intereses sobre la deuda pública en el período 1995-1998. El resultado neto de estas medidas fue la reducción progresiva del déficit fiscal de 7% del PIB en 1994 hasta 2.9% en 1997, y aunque en 1998 se incrementó a 3.6% a causa de los efectos económicos del huracán Mitch, en 1999 el déficit fue virtualmente eliminado por primera vez en 20 años.

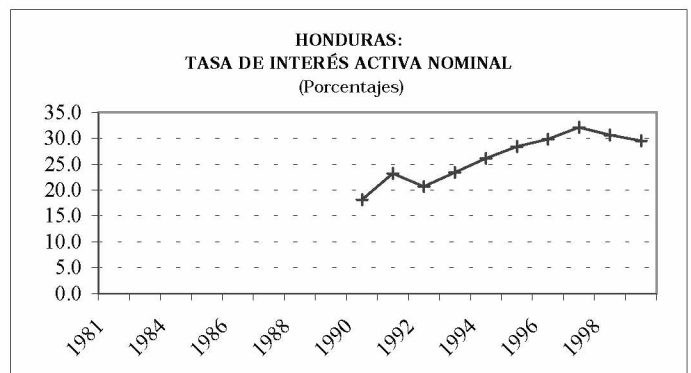
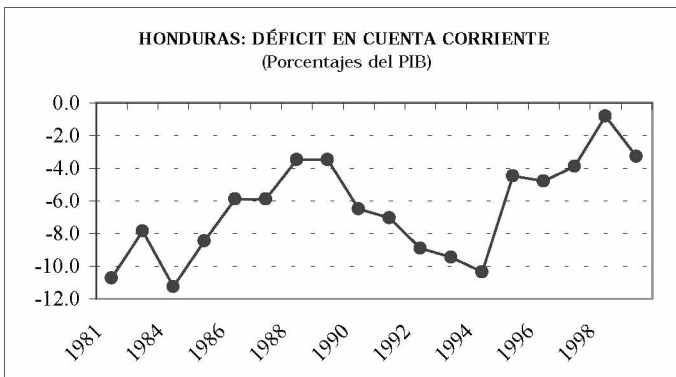
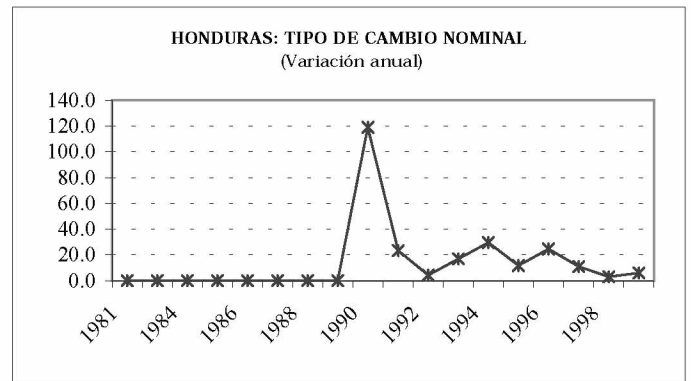
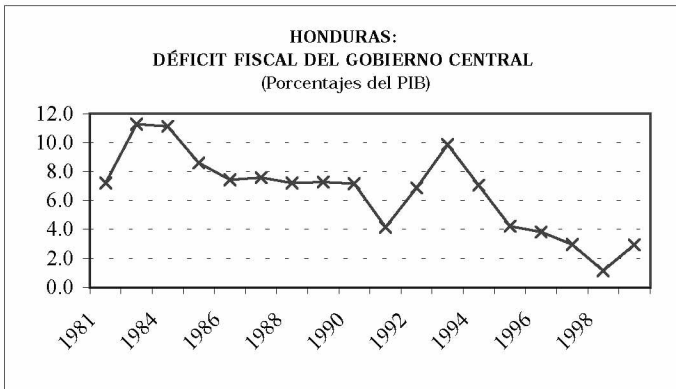
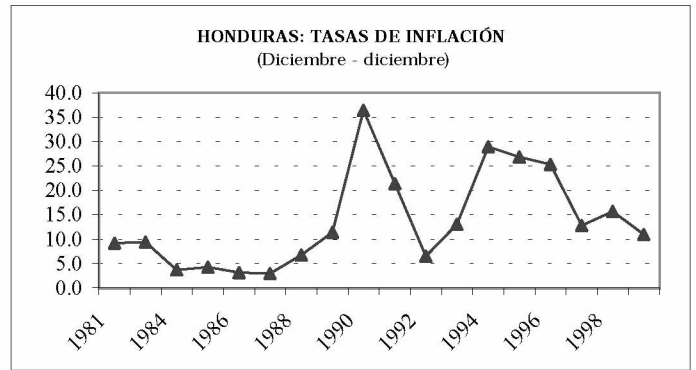
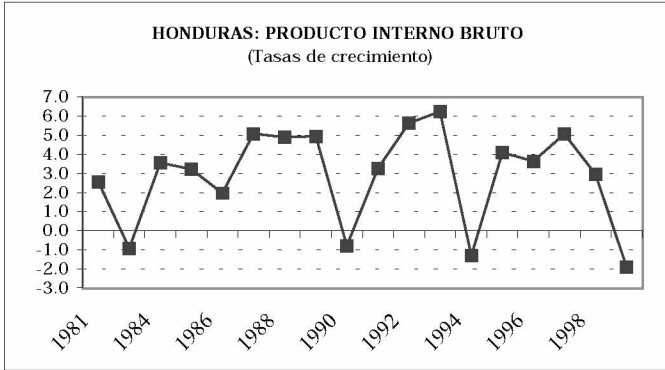
Es concebible que el desempeño de las finanzas públicas de Honduras en los años noventa hubiera sido menos accidentado de no haber mediado la peor experiencia monetaria de su historia reciente. El antecedente inmediato de esta experiencia es el hecho de que (a excepción de Nicaragua) Honduras fue el país centroamericano más vulnerable a la recesión económica mundial y a la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Pese a la enorme pérdida de reservas y a la fuerte acumulación de pasivos externos en ese decenio, Honduras fue también el último país centroamericano en devaluar su moneda, lo cual explica su capacidad de limitar la inflación anual de los precios al consumidor a menos de un tercio (6.4%) del promedio combinado de Costa Rica, El Salvador y Guatemala (20.4%) entre 1981 y 1989. (Véase el gráfico 2.)

La devaluación de 1990 tuvo los efectos esperados: acelerar el ritmo inflacionario en el corto plazo y forzar la aplicación de una política restrictiva que se expresó en un considerable aumento de los encajes bancarios entre 1991 y 1993 (de 35% a 40% en moneda nacional y de 30% a 100% en moneda extranjera). Al mismo tiempo se encareció el redescuento del Banco Central (de 17% a 23% anual), se liberalizaron las tasas de interés y comenzaron a activarse las operaciones de mercado abierto con fines regulatorios. Se estima que hasta 1992, cuando la inflación amainó temporalmente y se regularizó la depreciación cambiaria, la intermediación financiera fue negativa en Honduras. Desde entonces, la tasa de interés nominal activa se ha incrementado en forma paulatina, en contraste con las variaciones irregulares observadas en la mayoría de los países centroamericanos, si bien es la más alta después de Costa Rica. El encaje bancario efectivo también ha sido el más alto, debido a que, a diferencia de los otros países, se aplica una tasa de encaje mayor sobre los depósitos en moneda extranjera.

En términos generales, tras las anomalías de los primeros años noventa, a partir de 1994 Honduras ha logrado consolidar la estabilización financiera de manera significativa: el ritmo inflacionario anual se redujo a un tercio, el déficit corriente de la balanza de pagos disminuyó a la mitad, las reservas monetarias internacionales se decuplicaron, el coeficiente de liquidez (M2/PIB) se duplicó y el déficit del sector público fue finalmente eliminado.

Gráfico 2

HONDURAS: INDICADORES SELECCIONADOS



Al igual que en el caso de Nicaragua, el paso del huracán Mitch dejó una secuela de considerables descalabros económicos y sociales. En particular, se registró un importante aumento del déficit fiscal (2.9% del PIB) por los gastos de emergencia y reconstrucción, aunque la captación del apoyo financiero aportado por la comunidad internacional permitió soportar esos gastos sin consecuencias graves para la estabilidad macroeconómica. Quizás una de las fuentes más relevantes de la **tensión fiscal** que padece Honduras proviene del enorme saldo de su deuda externa, que genera erogaciones presupuestarias considerables. En breve se llevará a cabo la venta de empresas estatales de servicios básicos y además cabe considerar que el país es candidato para beneficiarse de la iniciativa de reducción de deuda externa (HIPC) del FMI y el Banco Mundial; ambos hechos podrían proporcionar un importante alivio fiscal.

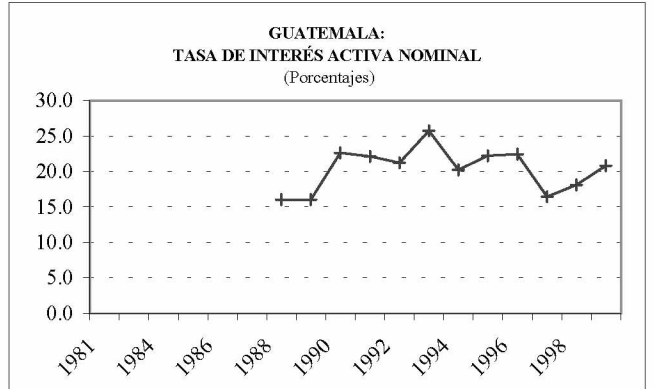
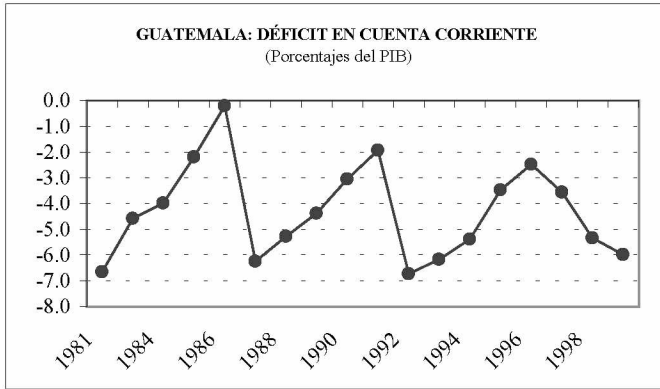
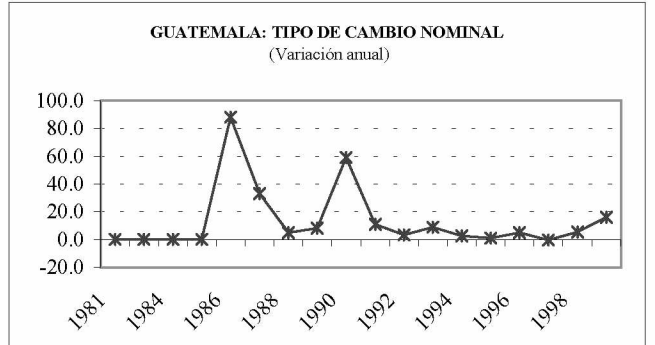
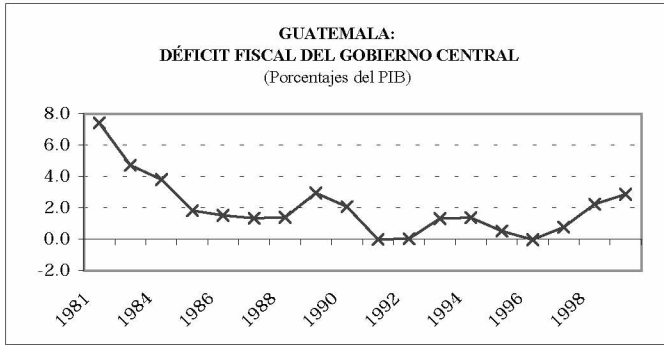
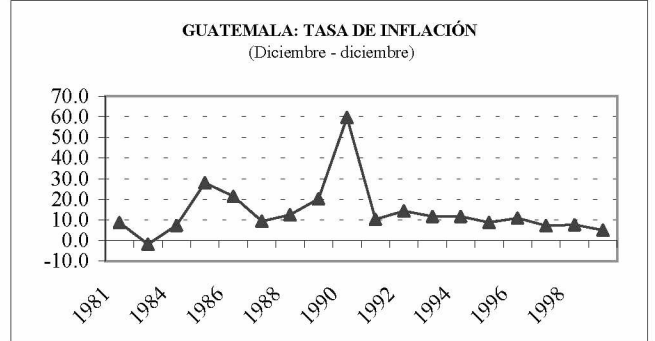
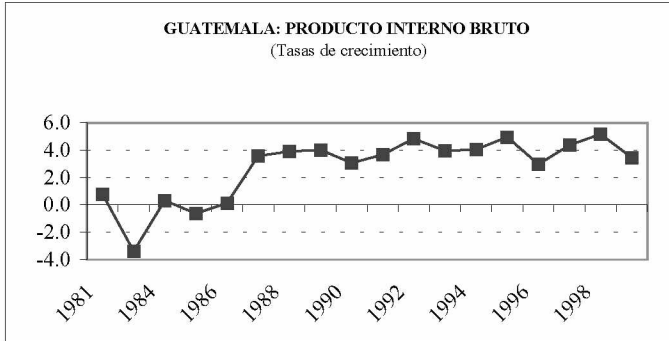
iii) Guatemala. A diferencia de los dos casos antes comentados, la inestabilidad financiera de Guatemala en los primeros años noventa fue de origen primordialmente monetario y se asoció a los desajustes derivados de la devaluación del tipo de cambio iniciada en 1986, que se exacerbó en 1990. Por el lado de las finanzas públicas, el déficit del gobierno central había alcanzado un promedio de 4.8% del PIB entre 1980 y 1984, pero se redujo a 2.5% en el período 1985-1990, siendo ambas cifras muy inferiores a las registradas por los restantes países centroamericanos en las mismas fechas. Por tal motivo, los esfuerzos de estabilización financiera se concentraron en las variables monetarias para evitar un deterioro mayor del tipo de cambio y moderar sus efectos inflacionarios.

Esto no implica que en los años noventa se hayan desactivado los mecanismos de ajuste presupuestario, pues los compromisos contraídos para obtener el indispensable apoyo del FMI incluyeron la reducción del déficit fiscal a 1% del PIB, lo cual se logró al registrarse un promedio anual de 1.05% entre 1991 y 1999; en tres de estos nueve años no hubo déficit fiscal y en otros dos fue inferior al promedio. Este resultado, sin embargo, refleja un virtual estancamiento de los ingresos y de los gastos corrientes en torno al 8.4% y el 6.6% del PIB, respectivamente; estos coeficientes son a todas luces inferiores (menos de la mitad) a los promedios correspondientes de los otros cuatro países centroamericanos. La única reforma tributaria de alguna importancia realizada en Guatemala fue el aumento de 7% a 10% de la tasa del impuesto sobre el valor agregado (IVA) en 1996, ya que la unificación a 25% del impuesto sobre la renta de las empresas en 1992 y un “impuesto de emergencia” establecido en 1996 sólo tuvieron resultados parciales y temporales. Por su parte, la reducción sistemática del gasto corriente supuso el despido de empleados públicos, la disminución de los salarios reales y la acumulación periódica de deuda flotante. Asimismo, los gastos de capital fueron muy reducidos (3.1% del PIB en promedio) durante los años noventa.

Pese a que la principal responsabilidad del ajuste financiero recayó en la política monetaria, no se percibe en este ámbito una dirección definida de las políticas aplicadas, lo cual posiblemente refleja la actuación de tres gobiernos distintos (uno de ellos provisional) en nueve años, lo que además de implicar cambios en la orientación del área técnica provocó alteraciones erráticas en los mercados financieros. Así, por ejemplo, la depreciación más acentuada del tipo de cambio ocurrió en los años de mayor tensión política y se manifestó mediante un fuerte incremento de la inflación, el aumento de las tasas de interés y la restricción del crédito bancario. (Véase el gráfico 3.)

Gráfico 3

GUATEMALA: INDICADORES SELECCIONADOS



El encaje bancario siguió siendo en los años noventa el principal instrumento de regulación de la liquidez del sector privado, no obstante los repetidos anuncios de la autoridad monetaria de reducir su incidencia y reemplazarlo con la tasa de interés del mercado. En 1993 los encajes sobre distintas clases de depósitos bancarios fueron unificados a 36.5%, pero se acentuó la práctica de permitir a los bancos constituirlos en parte con determinadas inversiones en valores, o sea, el llamado “encaje remunerado”; además, el Banco Central anunció un programa de reducción del encaje a mediano plazo. Aún más importante fue el hecho de que a partir de 1992 el sistema bancario aceleró la emisión de obligaciones financieras negociables, no sujetas al encaje, a un ritmo mayor que la captación de depósitos, medida que debilitó la política de encaje en general. Una propuesta de reforma legal en 1996 para ampliar la cobertura del encaje a fin de incluir dichas obligaciones financieras no prosperó, por lo cual fue necesario concertar con los bancos (y las sociedades financieras que también emiten esos títulos-valores) un coeficiente de liquidez “voluntario” para contrarrestar el franco deterioro del encaje efectivo.

El empeño de hacer de la tasa de interés un instrumento principal de la regulación monetaria se manifestó desde 1990 al liberalizarse la contratación de tasas entre los bancos y sus deudores y depositantes; esta iniciativa se reforzó con la reforma constitucional de 1993 que prohíbe al Banco Central otorgar crédito al sector público no financiero. Desde entonces el instituto emisor emite certificados representativos de la deuda pública y sus propios títulos-valores de estabilización monetaria para guiar las variaciones en las tasas de interés del mercado abierto. En términos nominales de la tasa activa, el comportamiento de esa variable ha sido irregular y no parece guardar relación con la progresiva declinación del índice inflacionario desde 1992. Por otra parte, las operaciones de mercado abierto promovidas por el Banco Central han generado una considerable acumulación del déficit cuasifiscal (aún pendiente de liquidación) y un aumento apreciable del costo del financiamiento interno del déficit fiscal desde 1994.

Junto a la escasa coherencia de las políticas de encaje y de tasas de interés, en el período 1995-1999 el coeficiente de liquidez (M2/PIB) permaneció virtualmente estancado en un promedio de 24.4% y el crédito interno neto del sistema bancario disminuyó de 14.8% a 13.2% del PIB. Estos indicadores son muy bajos en comparación con los de los restantes países centroamericanos, cuyos promedios a fines de 1999, por ejemplo, eran 49.8% en el primer caso y 59.6% en el segundo. De ahí surge la percepción de que en Guatemala el control de la inflación depende menos de la regulación de las variables monetarias internas que de la política cambiaria. Ésta ha sido ambigua con respecto a la intervención del Banco Central para moderar las fluctuaciones del tipo de cambio, pero en los casos de notoria especulación tal intervención no ha sido negada. Existe, de todas maneras, un marcado paralelismo entre la depreciación cambiaria y la tasa de inflación, principalmente a partir de 1995: en el período 1995-1999 el promedio anual de la depreciación del tipo de cambio fue de 4.6% y el de la inflación se redujo a 6.2%.

Los compromisos asumidos por el gobierno en los Acuerdos de Paz firmados en 1998 han acentuado la **tensión fiscal** que crónicamente encara Guatemala. Los compromisos suponen ante todo elevar la carga tributaria, lo cual plantea dificultades sobre todo si se considera que la capacidad institucional del país para recabar impuestos es una de las más débiles de América Latina. El objetivo fundamental consiste en financiar gastos sociales mayores, sobre todo en salud, educación y vivienda. Las dificultades que entraña este esfuerzo de incrementar los ingresos públicos quedaron patentes en 1998 y 1999, cuando la recaudación quedó por debajo de las metas establecidas y el déficit fiscal se elevó a 2.2% y 2.8%, respectivamente. En este

contexto, la sociedad guatemalteca ha diseñado un Pacto Fiscal para crear los consensos básicos que le permitan obtener recursos públicos suficientes y sostenibilidad fiscal de largo plazo. La meta es llegar a una carga tributaria del 12% del PIB para el año 2002 (actualmente es de 10%) para lograr un déficit de 1% del PIB en 2001-2003.

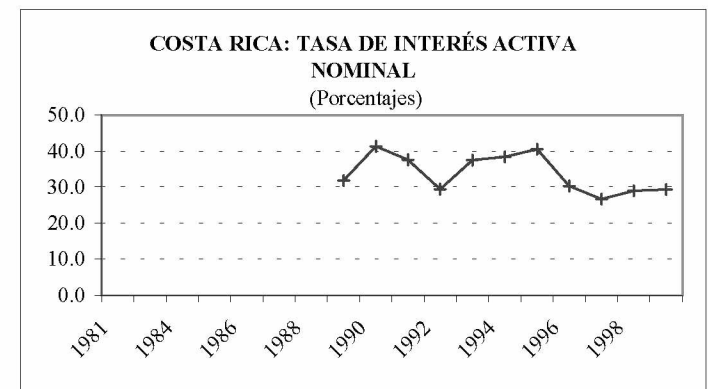
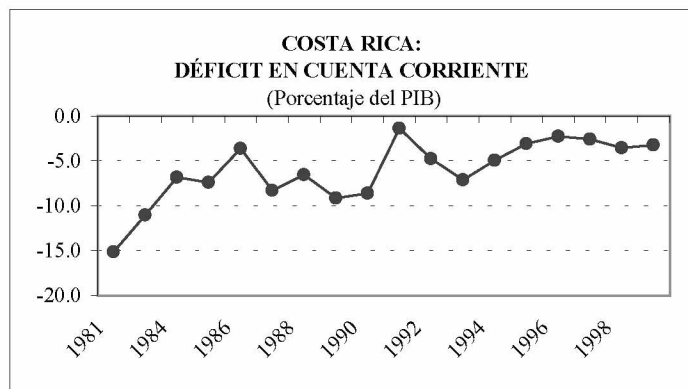
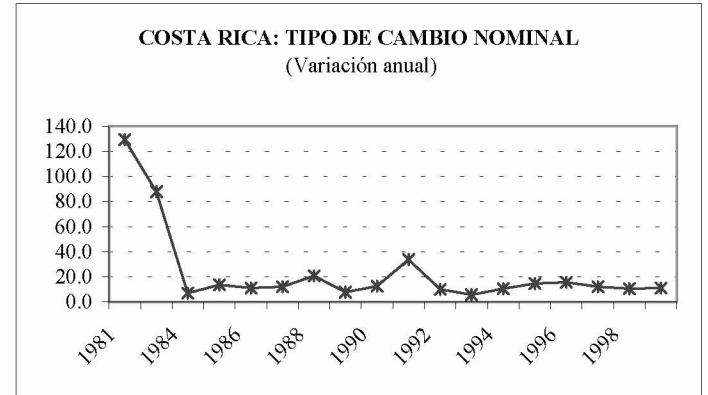
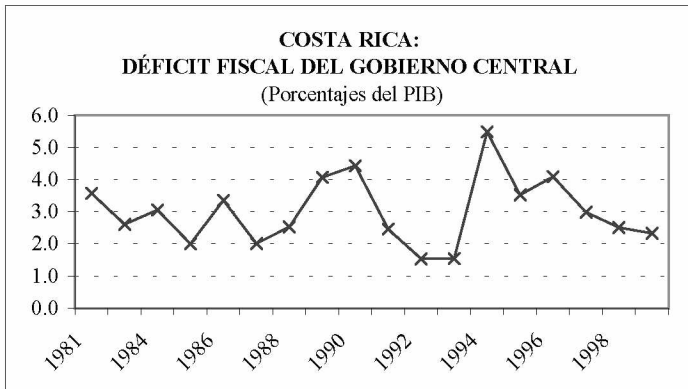
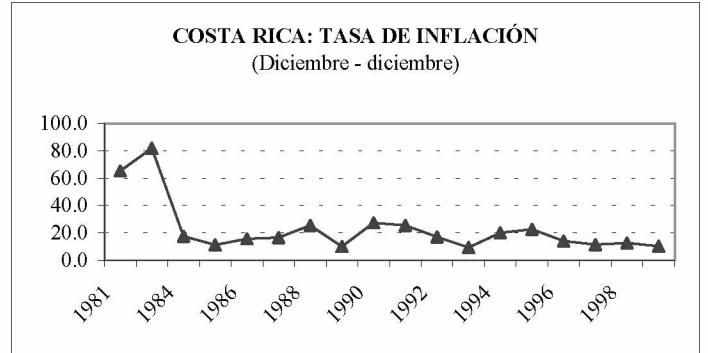
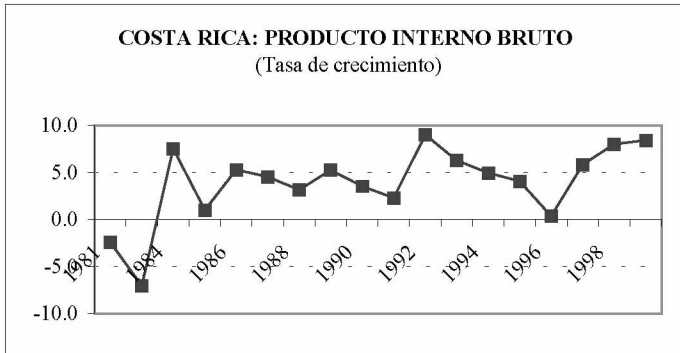
iv) Costa Rica. Costa Rica fue el país centroamericano relativamente más afectado por los problemas de la deuda externa de los años ochenta, por lo que experimentó desde entonces la aplicación de políticas de estabilización y ajuste estructural concertadas con el FMI y el Banco Mundial, cuyo cumplimiento resultaba esencial para renegociar las onerosas obligaciones externas y rehabilitar la posición de reservas. Los desequilibrios financieros fueron de tal magnitud en esa década que la inflación anual llegó al 28% en promedio, el tipo de cambio se redujo a la décima parte de su valor nominal, la deuda expresada en dólares se duplicó y el déficit fiscal fue constante en torno al 3.2% del PIB al año. El primer programa de ajuste estructural suscrito con dichos organismos internacionales se aplicó a partir de 1985 y el segundo, ampliado y reforzado, desde 1988.

En tal sentido puede decirse que las políticas monetarias y fiscales instrumentadas en los años noventa fueron una prolongación de las que se encontraban en marcha en 1990, posiblemente perfeccionadas con la experiencia. Por el lado fiscal, entre 1990 y 1992 se ampliaron los ingresos tributarios mediante un aumento de 10% a 13% de la tasa de impuestos sobre ventas, el de exportación de banano y las tarifas de servicios públicos; asimismo se redujeron las exenciones fiscales, se amplió la base tributaria y se aplicaron mejoras en la recaudación de impuestos. Sin embargo, el propósito de comprimir simultáneamente los gastos públicos se frustró por los escasos resultados del “programa de movilización laboral” y por el aumento del pago de intereses debido al financiamiento interno del déficit y de operaciones de conversión de bonos. Con todo, en el trienio 1991-1993 la ejecución presupuestaria rindió un aumento del ahorro corriente a 5.1% del PIB y un modesto superávit fiscal de 0.4% del PIB, en promedio.

Estos avances en las finanzas públicas se invirtieron drásticamente en 1994 con una recesión de la actividad económica que duró tres años: el PIB real sólo aumentó 2.1% anual en el período 1994-1996 y la inflación repuntó al 18.8% en promedio. En este trienio los ingresos corrientes del sector público retrocedieron en promedio al 27.8% del PIB, debido en parte a la reducción del impuesto sobre ventas y a las desgravaciones arancelarias, mientras los gastos corrientes repuntaron al 26.5% y los gastos de capital se mantuvieron en un nivel medio de 5.3%; las cifras correspondientes al período 1991-1993 habían sido 28%, 22.7% y 4.9%. La dificultad de ajustar los niveles del gasto público a la caída de los ingresos obedeció aparentemente a varios factores fuera de lo ordinario: el fuerte incremento del pago de intereses sobre la deuda pública, las transferencias obligadas por la quiebra de un banco comercial del Estado, las presiones para revisar los sueldos y salarios conforme al repunte inflacionario y las inversiones en la modernización de la empresa pública de electricidad y telefonía. En el período 1994-1996, además, el financiamiento externo del déficit fiscal fue negativo, obligando al gobierno a recurrir desproporcionadamente al oneroso crédito interno liberalizado. (Véase el gráfico 4.)

Gráfico 4

COSTA RICA: INDICADORES SELECCIONADOS



Tanto en 1995 como en 1996 se propusieron reformas fiscales tendientes a reforzar los ingresos tributarios y a flexibilizar el gasto público. Los resultados se hicieron sentir en el trienio 1997-1999, coincidiendo con una sensible reactivación económica real (aumento anual de 6.2% del PIB) y con la reducción del índice inflacionario (11.2% anual) casi a la mitad del promedio de los seis años anteriores. En este mejoramiento económico influyeron la entrada en operación de la transnacional Intel en 1998 y la súbita elevación de la relación de precios del intercambio. En el mismo trienio, los ingresos corrientes del sector público no financiero aumentaron de nuevo a un promedio de 30.2% del PIB, los gastos corrientes se redujeron a 25.8% y las inversiones repuntaron levemente a 5.7%; el déficit medio de 1.3% del PIB equivalió a un tercio del registrado en el trienio precedente.

En el ámbito monetario, durante los años noventa las autoridades de Costa Rica siguieron aplicando las políticas acordadas con el FMI, poniendo énfasis en dos medidas: el control del tipo de cambio nominal mediante un deslizamiento periódico y la regulación de la liquidez privada mediante una combinación del encaje bancario y la tasa de interés del mercado abierto. Así, la depreciación anual del tipo de cambio, que había sido en promedio de 12.7% entre 1980 y 1990, se redujo progresivamente a 11.8% en el trienio 1991-1993, a 10.6% en 1994-1996 y a 9.2% en 1997-1999. La evolución del índice inflacionario en esos tres períodos, según se dijo, fue de 17.5%, 18.8% y 11.2% anual, respectivamente.

En Costa Rica hay una larga tradición de utilizar el encaje bancario para regular la oferta monetaria. Se ha experimentado con la gama de encajes diferenciales de acuerdo con el plazo, la moneda y la entidad en que están constituidas las obligaciones depositarias. En 1991 los encajes sobre los pasivos en moneda nacional más importantes (cuenta corriente y ahorros a la vista) eran de 28% y los correspondientes en moneda extranjera de 20%; en los cuatro años siguientes los primeros fueron aumentados progresivamente a 34%, 36%, 40% y 43%, mientras los segundos se mantuvieron en 20% en 1992 y se elevaron a 36% en 1993, para continuar a ese nivel hasta 1995. Desde 1996, cuando ambas tasas de encaje fueron unificadas y reducidas a 25%, la política ha consistido en continuar disminuyendo los encajes y diferenciarlos nuevamente: a fines de 1999 eran, respectivamente, 14% y 5% (las más bajas de Centroamérica), si bien se amplió su cobertura a los depósitos a plazo y las obligaciones financieras con pacto de retroventa. El resultado neto de estos cambios fue el incremento de 35.5% a 42% del coeficiente de liquidez (M2/PIB) entre 1995 y 1999, al mismo tiempo que el componente en divisas del total de depósitos bancarios aumentó de 44.5% a 54.6%.

También la aplicación de la tasa de interés como instrumento regulador tuvo, en el caso de Costa Rica, la ventaja de un mercado de valores muy consolidado, en el que el sector público ha sido siempre un agente dominante a causa del financiamiento del déficit fiscal y de la emisión de bonos de estabilización por el Banco Central. Sin ánimo de establecer una correlación directa entre esos factores del mercado abierto y la evolución de la tasa de interés nominal activa, es importante señalar el siguiente paralelismo: a) el aumento progresivo de esta tasa de 31.7% a 39.6% anual entre 1993 y 1995 coincidió con la virtual triplicación (297%) de las tenencias de deuda pública bonificada por los bancos y el sector privado no bancario y de la colocación de bonos de estabilización del Banco Central (278% de aumento), y b) la disminución paulatina de la misma tasa de interés hasta 25.4% en 1998 coincidió con la normalización del nivel de la deuda pública interna (crecimiento anual de 11.3%) y una sensible moderación de las emisiones de bonos de estabilización (11.7% anual en promedio).

En este complejo panorama macroeconómico sobresale el hecho de que en los últimos años Costa Rica acusa una considerable **tensión fiscal** asociada al persistente desajuste de las finanzas públicas provocado por el masivo endeudamiento interno. El servicio de la deuda pública se elevó de tal manera que actualmente absorbe el 25% de los gastos totales, cifra que ocasionalmente ha llegado a superar el pago de remuneraciones de empleados del gobierno central. La estrategia de financiar el déficit público con deuda interna precisamente en el momento en que las tasas internas de interés alcanzaron niveles altos, definió un círculo vicioso de endeudamiento. A partir de 1998 la política de endeudamiento comenzó a virar hacia los mercados financieros internacionales, obteniéndose considerables ahorros en materia de costos y una menor presión de las necesidades financieras del sector público sobre el mercado financiero local. Entre las consecuencias más costosas de esta situación sobresale el estrangulamiento de la inversión pública y privada registrado en años recientes.

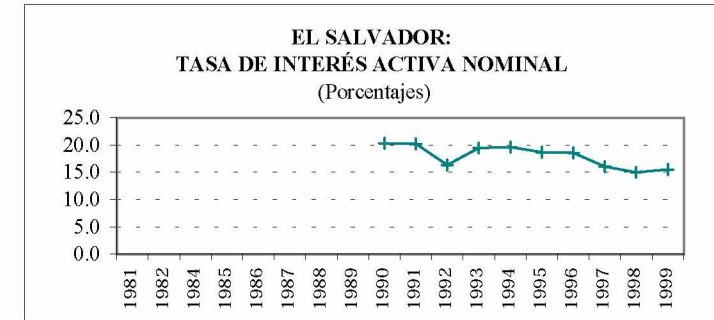
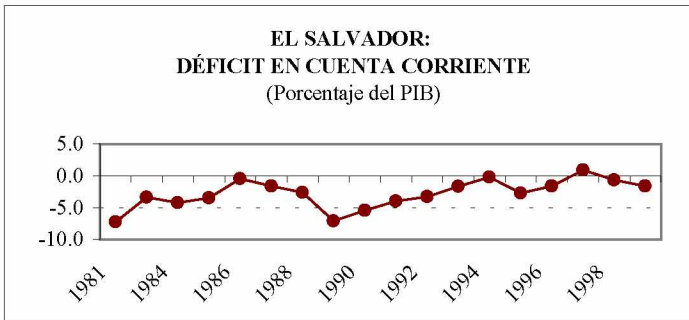
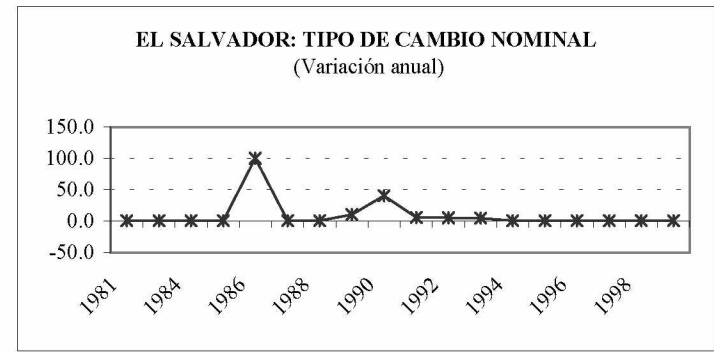
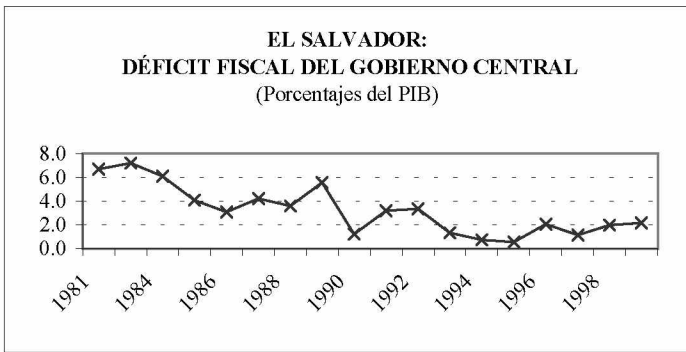
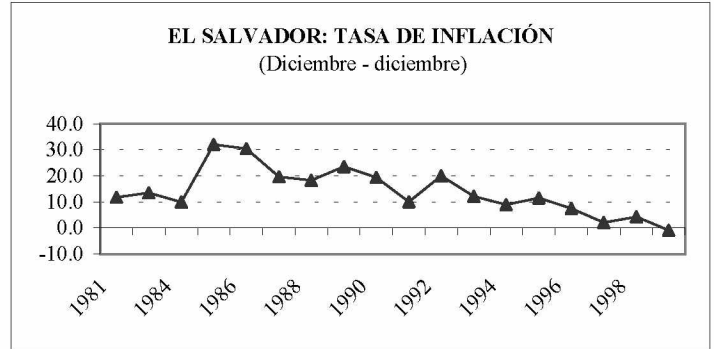
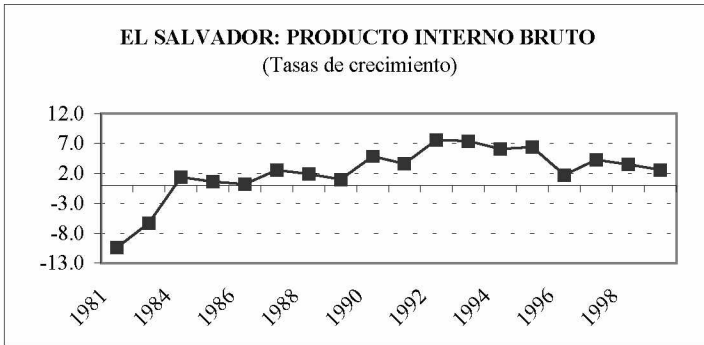
v) El Salvador. En términos relativos, El Salvador fue el país centroamericano donde el ajuste financiero se realizó con mayor coherencia en los años noventa. A ello contribuyeron la reactivación económica iniciada en 1989, el aumento constante de la relación de precios del intercambio, el bajo nivel del endeudamiento externo y el considerable aporte de las remesas familiares en la evolución de la balanza de pagos. Estas condiciones mejoraron en 1992, cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz que dieron fin al conflicto armado.

El gobierno que tomó posesión en 1989 puso en marcha un estricto programa de estabilización y ajuste estructural orientado a abatir la inflación, cuyo promedio anual había sido de 23.3% entre 1985 y 1989. Este programa incluyó el redimensionamiento del sector público en general, la reforma total del sistema financiero incluyendo la reprivatización de las entidades bancarias nacionalizadas, la aceleración de la apertura comercial a raíz del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la creación de incentivos a la repatriación de capitales. En el área fiscal se introdujo el IVA con una tasa de 10%, se reformaron la estructura arancelaria y del impuesto sobre la renta y se ajustaron las tarifas de los servicios públicos. Simultáneamente se impulsaron las inversiones públicas para rehabilitar la infraestructura económica dañada durante la prolongada guerra civil.

Los resultados de la política fiscal fueron pobres al principio, pues el déficit del sector público no financiero registró un promedio anual de 3% del PIB en el trienio 1991-1993. A la lentitud en el rendimiento de los nuevos impuestos se agregó la rigidez del gasto corriente derivada del aumento del pago de intereses por la consolidación de la deuda de las empresas públicas; aun así, hubo un modesto ahorro corriente que fue más que absorbido por el inevitable aumento a 5.1% del PIB de las inversiones, cifra que no sería alcanzada de nuevo sino hasta los últimos años noventa. El índice inflacionario, que desde 1989 venía declinando de forma apreciable, repuntó a 19.9% en 1991. (Véase el gráfico 5.) A esto pudo haber contribuido el papel relativamente pasivo de la política monetaria, empeñada en los años 1991-1993 en el proceso más fundamental de saneamiento y reestructuración del sistema financiero, como demuestra la recuperación del coeficiente de liquidez (M2/PIB) desde 26.7% en 1990 a 42.2% en 1992. En este último año, sin embargo, se aplicó una política restrictiva mediante el incremento de los encajes bancarios (de 19% a 25% en moneda nacional y de 10% a 50% en moneda extranjera), la duplicación de la emisión de bonos de estabilización monetaria y la restricción del redescuento a la banca comercial.

Gráfico 5

EL SALVADOR: INDICADORES SELECCIONADOS



A partir de 1994 la inflación ha disminuido con mayor regularidad hasta tornarse negativa en 1999; el promedio anual de 1.7% en el trienio 1997-1999 fue, con mucho, el más bajo en Centroamérica. A esto contribuyó sin duda la virtual fijación del tipo de cambio nominal desde 1993. El déficit anual del sector público no financiero se estabilizó en torno al 1.2% del PIB entre 1997 y 1999, reflejando el aumento de los ingresos corrientes hasta 30%, la reducción al 25.7% del gasto corriente y el incremento a 5.5% de la inversión pública. En el aspecto monetario, el coeficiente de liquidez continuó aumentando hasta 46.9% en 1999, sin que a esa fecha los depósitos en moneda extranjera excedieran el 10.1% del total de depósitos bancarios. El encaje se unificó desde 1994 al 30% sobre obligaciones a la vista y a 20% sobre las de ahorro y a plazo, sin distinción de las monedas en que están constituidas; la tasa de interés nominal activa también disminuyó desde 1994, situándose a fines de 1999 en el nivel más bajo (15.1% anual) en Centroamérica. Finalmente, para mayor comodidad de la política monetaria salvadoreña, las reservas internacionales netas se han duplicado desde 1995 hasta alcanzar en 1999 el más alto nivel de los países centroamericanos.

Hacia fines de los noventa las finanzas públicas confrontaban limitaciones significativas así como un ascenso del déficit, el cual alcanzó en 1999 el 2.9% del PIB para el conjunto del sector público no financiero. Luego de haber obtenido recursos considerables a través de la privatización de importantes empresas estatales de servicios básicos, se ha vuelto al endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento del déficit. Aunque se han desplegado esfuerzos continuos para incrementar la recaudación fiscal, los recursos públicos son débiles (los ingresos tributarios significaron el 10.5% del PIB en 1999), sobre todo si se contrasta con la considerable demanda de gasto público en infraestructura productiva y el gasto social, situación que ha llevado a contener los proyectos de inversión del gobierno. A esta situación de debilidad se suma el compromiso gubernamental de transferir recursos públicos al nuevo sistema de pensiones durante un período extenso. Las autoridades planean elevar la recaudación al 14.5% del PIB para el año 2005, para lo cual se han adoptado una serie de disposiciones que incrementan los tributos, eliminan ciertos regímenes especiales y favorecen la eficiencia administrativa.

4. Bases del nuevo estilo de desarrollo centroamericano

En la última década, Centroamérica en su conjunto, con distintos ritmos y énfasis, ha intentado remontar la crítica situación vivida en los años ochenta, operando una política de estabilización macroeconómica y tratando de llevar adelante un conjunto de reformas estructurales. Sin desmedro de anotar los considerables daños causados por los desastres climáticos que limitaron esas orientaciones, cabe extraer una conclusión hacia fines de los años noventa: a pesar de los progresos alcanzados en los distintos ámbitos, puede advertirse que la región no logró consolidar su proceso de estabilización macroeconómica y que algunas de las reformas estructurales propuestas están inconclusas.

Este punto de vista no impide reconocer que los países centroamericanos han incorporado nuevas facetas en su funcionamiento económico que han logrado modificar sus estructuras productivas, comerciales y financieras, y consiguientemente el entorno y la situación social. Quizás sea exagerado definir esos cambios como un nuevo estilo o modelo de desarrollo propiamente dicho, pero no hay duda de que la realidad centroamericana ya se corresponde con el

patrón vigente hasta la crisis de 1980, y que las bases para una dinámica económica —con sus repercusiones sociales— están inaugurando o esbozando un nuevo estilo de desarrollo, no exento de contradicciones.

A fin de resumir las principales facetas de esa nueva fase de desarrollo en la región, se han seleccionado las vinculadas a la producción, al sector financiero, al comercio exterior y al ambiente social.

a) Cambios en la estructura productiva

Las políticas de apertura comercial y del crecimiento económico aplicadas en la región centroamericana han generado un importante cambio en la estructura de la producción. La economía regional tiene hoy en día vínculos más profundos con los mercados internacionales que al comenzar la década de los noventa. Pero también surgieron o tomaron fuerza nuevas actividades cuyo crecimiento constante contribuyó a modificar la estructura económica. Entre éstas destacan las actividades exportadoras no tradicionales, eje de una estrategia orientada hacia fuera, la industria maquiladora, el turismo y las actividades informales.

i) Cambios en el comercio exterior. Para el conjunto de la región, el índice de apertura comercial (que considera la relación de las exportaciones e importaciones respecto del PIB) se elevó de 52.5% en 1990 a 78.9% en 1999. Todos los países experimentaron un aumento en este índice de interrelación comercial, con excepción de Honduras, que registró una reducción.

Este resultado se debe al aumento de las exportaciones regionales a un ritmo de 11.6% anual en el período señalado. Su participación en el PIB centroamericano pasó de 24.5% en 1990 a 36.4% en 1999, reflejando en parte la incorporación de nuevos rubros a la oferta exportable. Sobresalen en importancia las ventas externas de Costa Rica, que pasaron de 30.4% a 53.8% en ese período. De menor magnitud, pero también importante, fue el aumento registrado por El Salvador, Guatemala y Nicaragua, aunque en este último se debió más bien a una recuperación de la actividad exportadora que partió de niveles muy bajos.

En forma más marcada se amplió, sin embargo, la participación de las importaciones en el PIB regional. Para la región en conjunto, la penetración de las compras externas se elevó casi 14 puntos porcentuales, de 28% en 1990 a 42.5% en 1999. Nicaragua registró un aumento de 40 puntos porcentuales, como consecuencia del drástico cambio de condiciones económicas observado a inicios de los noventa. Le siguen en importancia El Salvador y Costa Rica con 16 y 14 puntos, respectivamente.

La reactivación del comercio intrarregional tuvo también una notable influencia en los cambios estructurales mencionados. Al retornar las condiciones de estabilidad y crecimiento, el intercambio recíproco de mercaderías creció aceleradamente y superó en dinamismo al comercio total. Las exportaciones se elevaron de 664 millones de dólares en 1990 a 2 360 en 1999. De esta forma, la incidencia del comercio intrarregional llegó a significar el 17% del comercio externo total en ese último año, frente al 15% que registró en 1990.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL PIB

(Porcentajes sobre la base de precios de 1995)

	1990		1999	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Total regional	24.5	28.0	36.4	42.5
Costa Rica	30.4	34.6	53.8	48.5
El Salvador	16.8	23.9	31.2	40.5
Guatemala	17.5	18.8	24.1	31.4
Honduras	33.5	44.4	39.0	49.2
Nicaragua	27.0	42.7	37.2	82.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Las exportaciones y las importaciones incluyen bienes y servicios.

En cuanto al comercio con el resto del mundo, destaca la rápida evolución del comercio centroamericano con México. En particular, sobresalen por su dinamismo las importaciones realizadas por la región, ya que las exportaciones con destino a ese país crecieron en forma muy pausada. De esta manera, México asumió el papel de tercer socio comercial de la región después de los Estados Unidos y la Unión Europea.

ii) Actividades dinámicas emergentes de exportación. La generación de divisas efectuada por el sector exportador de bienes de la región en su conjunto casi se triplicó al elevarse de 4 407 millones de dólares en 1990 a 14 194 en 1999, con una tasa media de crecimiento de 13.5% al año. Este crecimiento se debió en gran medida a la rápida evolución que experimentaron las exportaciones no tradicionales, en parte favorecida por un entorno internacional favorable y en parte estimulada por un sistema de incentivos más propicio.

Por su parte, las exportaciones no tradicionales se expandieron de 1 803 millones de dólares a 9 703 millones de dólares, es decir, se multiplicaron por cinco. Así, en tan sólo ocho años, su participación en el total de exportaciones de bienes se elevó de 37% a 73%, invirtiendo la relación que tenían a inicios de los noventa con respecto a las exportaciones tradicionales. Estas ventas se han beneficiado de la propia recuperación de los mercados dentro de la región.

Las exportaciones emergentes están constituidas por nuevos productos agropecuarios tales como frutas, verduras y plantas ornamentales, pero en su mayor parte se trata de productos manufacturados, dentro de los cuales se incluye la maquila. El desarrollo más acelerado de estas nuevas producciones de exportación se registró en Costa Rica y Honduras; en el primero se multiplicaron por 10 entre 1990 y 1998, mientras que en el segundo el factor de multiplicación fue de más de seis. En el caso de El Salvador, la generación de divisas del sector no tradicionales se multiplicó por más de cinco; más lenta fue la evolución registrada en Guatemala, donde las exportaciones equivalieron a 2.5 veces las de ocho años antes. Finalmente, las cifras de

exportaciones no tradicionales en Nicaragua son 80% superiores a las de 1990, por lo que aportan casi el 40% del total de exportaciones, frente al 80% en Costa Rica, 82% en El Salvador y algo más del 60% en Guatemala y Honduras.

El gran dinamismo de las nuevas exportaciones contrastó con el comportamiento de las exportaciones tradicionales, que mostraron un crecimiento más bien pausado, y hacia fines de la década para la región en su conjunto sólo generaban ingresos 20% superiores a las registradas en 1990. En gran medida ello fue determinado por la inestabilidad y tendencia a la baja de los precios internacionales de los principales rubros primarios producidos en Centroamérica.

iii) Maquila y zonas francas. Un fenómeno de gran relevancia de los años noventa fue la fuerte expansión y difusión de la industria maquiladora en la región. En parte ello fue resultado de la creciente estabilidad económica y cambio en los precios relativos, así como de la mejoría observada en las condiciones sociales y políticas. Pero no hay duda de que en esta expansión también tuvieron un papel relevante los programas de estímulos orientados a atraer este tipo de inversión, frecuentemente en competencia con otros países del área del Caribe. En especial destacan los regímenes fiscales favorables que tendieron a generalizarse en la región hacia mediados de los noventa.

Fuertemente concentradas en el sector de textil y vestuario, con destino a los Estados Unidos, las exportaciones de la región bajo los capítulos 61 y 62 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (que incluyen prendas de vestir y accesorios), se multiplicaron por siete al pasar de 753 millones de dólares en 1990 a 5 264 millones en 1998, creciendo a una tasa media anual de 27.5%. A inicios de los años noventa la actividad se concentraba en Costa Rica, Guatemala y Honduras, el primero de los cuales concentraba el 50% de las ventas. A lo largo de los años noventa los establecimientos maquiladores se difundieron con fuerza por toda la región, con tasas de crecimiento anual de 46% en El Salvador, 42% en Honduras y 112% en Nicaragua, país este último que partió prácticamente de cero.

Cuadro 3

CENTROAMÉRICA: INDICADORES DEL SECTOR MAQUILADOR, 1996

País	Total de empresas	Empleos	Valor agregado (1998) a/
Total regional	792	243 355	2 158
Costa Rica	189	47 972	396
El Salvador	19	42 000	1 189
Guatemala	220	61 800	285
Honduras	174	78 583	288
Nicaragua	19	13 000	...

Fuente: CEPAL (1999), "Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva", *Cuadernos de la CEPAL* N° 85, Santiago de Chile.

a/ Millones de dólares. Corresponde a la diferencia entre el valor de las exportaciones y el de las importaciones declaradas.

En 1998 la actividad maquiladora aportó divisas a la región por más de 2 200 millones de dólares, que representaron un apoyo importante para compensar el déficit de la balanza de pagos. Por otra parte, este sector genera un importante número de empleos. En 1996 proporcionó ocupación a aproximadamente 250 000 personas en toda la región, cifra que sin duda se ha elevado en forma marcada en el segundo quinquenio de los noventa, debido a su rápida evolución. Tomando en consideración la diferencia de escala económica, la importancia de esta industria en la región centroamericana es considerablemente mayor que la que tiene en México, país en el que el empleo aportado por este sector supera actualmente el millón de personas.

iv) Turismo. Gracias a la progresiva estabilidad económica y social en la región, la industria del turismo registró una rápida recuperación en los años noventa. Tanto su aporte al ingreso de divisas como la generación de producción y empleo se elevaron considerablemente.

La industria turística había sufrido un marcado debilitamiento en los años ochenta como consecuencia de la inseguridad derivada de las luchas civiles de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Si en 1980 la región captó 206 millones de dólares por concepto del ingreso de turistas, para 1990 esa cifra se había duplicado para llegar a 520 millones. Ocho años más tarde, esta cifra más que se triplicó al alcanzar 2 007 millones de dólares.

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: INGRESOS DE DIVISAS POR TURISMO a/

(Millones de dólares)

	1980	1990	1999 b/
Total	206.0	520.1	2 007.1
Costa Rica	84.9	285.0	1 066.0
El Salvador	13.4	76.0	222.3
Guatemala	61.6	117.9	356.2
Honduras	24.5	29.0	237.4
Nicaragua	21.6	12.2	125.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere al concepto de viajes de la balanza de pagos.

b/ Cifras preliminares.

A lo largo de las dos últimas décadas se perciben cambios importantes en la distribución regional de la industria turística y de los ingresos generados. Hacia 1980 la distribución regional de los ingresos captados por concepto de turismo estaba fuertemente concentrada en Costa Rica (41%) y Guatemala (30%); sin embargo, el aporte de los demás países era significativo: Honduras 11%, Nicaragua 10% y El Salvador 6%. En los años noventa, en Costa Rica esta industria creció a más del doble para elevar su aporte a la generación regional de divisas al 53%, gracias al régimen especial de fomento que se estableció en la segunda mitad de los ochenta. En

cambio, Guatemala, si bien había registrado un rápido crecimiento, sufrió un descenso en su aporte, que pasó a ser de 18% del total regional.

Por otra parte, para 1990 Honduras y Nicaragua acusaban un rezago considerable con respecto a las tendencias regionales. El primero percibía aproximadamente el mismo monto de divisas que generó en 1980, mientras que en el segundo se habían reducido en un 44%. No obstante, durante los años noventa mostraron una recuperación muy acelerada, de tal manera que hacia fines de la década habían logrado multiplicar por ocho y diez, respectivamente, sus ingresos, recuperando así su participación en el total regional.

v) La economía informal. Pese a la reactivación del crecimiento económico observada en los años noventa y los cambios experimentados en la estructura productiva, el sector de actividad informal tuvo una gran importancia como fuente de empleos e ingresos. En efecto, la estabilización económica y social y la reactivación de las actividades productivas indudablemente contribuyeron a mejorar la situación del empleo en toda la región, sobre todo en los países que experimentaron conflictos bélicos prolongados y el consiguiente desplazamiento de la población y el abandono de grandes áreas de cultivo agrícola. Sin embargo, la recuperación del dinamismo económico con toda probabilidad fue insuficiente para superar el agudo problema del mercado de trabajo en la mayoría de los países. Así, a la existencia de grandes bolsones de desempleados y subempleados que se generaron durante la década pasada, se sumaron cada año numerosos contingentes de nueva población económicamente activa.

La informalidad laboral centroamericana presenta una gran heterogeneidad. Por el tipo de actividades y su propia naturaleza, se trata de un fenómeno que se distancia sustancialmente de la categoría de microempresa.³ La heterogeneidad centroamericana se expresa además en una marcada diferenciación en términos de oferta y demanda de trabajo y en una diversidad de tipos de unidades económicas. La crisis de los años ochenta, que se tradujo en un estancamiento del crecimiento para la región en su conjunto, agudizó el problema de la informalidad. Tomando en cuenta que se trata de un contexto social en el que la pobreza afecta al menos a dos tercios de la población en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y que en ese lapso la mitad de los nuevos pobres se situaron en áreas urbanas, la informalidad llegó a constituir un componente importantísimo del empleo urbano. A fines de los años ochenta, representó el 48% del empleo urbano en Managua, el 33% en Guatemala y casi el 30% en San Salvador y Tegucigalpa. En el caso de San José, el sector informal significaba el 22%.⁴

³ Véase Pérez J. P. y R. Menjivar (1994), "Central American Men and Women in the Urban Informal Sector", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, part 2, mayo de 1994.

⁴ *Ibidem*. Por otra parte, E. Funkhouser en "The Urban Informal Sector in Central America. Household Survey Evidence", *World Development*, noviembre de 1996, a partir de la clasificación de trabajadores de empresas de cuatro o menos empleados no profesionales, técnicos o administrativos y que son autoempleados, y con base en información de fines de los ochenta e inicios de los noventa, estima que el sector informal en Guatemala, El Salvador y Honduras se sitúa entre tres cuartos y tres quintos de la fuerza de trabajo. En Nicaragua el empleo en el sector informal es sustancialmente mayor que en el sector formal. Esa situación contrasta con el caso de Costa Rica, en donde el empleo formal significa dos tercios de la fuerza de trabajo.

Según encuestas recientes, en las ciudades de Guatemala, Tegucigalpa y Managua la informalidad tiene un carácter netamente de subsistencia;⁵ es decir, se trata de un fenómeno de autoempleo de bajo ingreso y productividad, que no presenta acumulación de activos o rudimentos de administración, elementos que caracterizan a la informalidad denominada “dinámica”, en la que se incluye a pequeños capitalistas o subcontratistas del sector formal. Un aspecto también relevante es su composición en contingentes mayoritariamente femeninos en busca de medios de subsistencia o complementos de ingresos familiares.⁶

Ante la insuficiencia de crecimiento económico para generar nuevos empleos en los años noventa, se estima que el engrosamiento del llamado sector informal ha constituido un importante factor de amortiguación de las presiones sociales provocadas por el mercado de trabajo. Otra válvula de escape a estas presiones sin duda fue asumida por las migraciones hacia países vecinos y el ingreso de remesas familiares, enviadas por los migrantes a su país de origen.

b) Cambios en la estructura financiera

i) La estructura bancaria. Desde fines de los años ochenta, los países de la región centroamericana adoptaron una serie de reformas del sistema financiero cuya orientación fundamental fue: i) la independencia del banco central y la reducción de sus funciones reguladoras; ii) el impulso a la tendencia de la banca múltiple; iii) la abolición de la banca estatal de desarrollo en su papel de intermediario; iv) la restricción al financiamiento gubernamental por parte del banco central, y v) el reemplazo de la fiscalización bancaria por la vigilancia preventiva.

Además de esas grandes líneas de reforma, se adoptaron medidas de liberalización de las operaciones bancarias tales como la desregulación de las tasas de interés, la modificación de la política de encajes bancarios —reduciendo sus tasas en forma gradual y sustituyéndolas por operaciones de mercado abierto como instrumentos de control monetario—, y la eliminación del crédito directo del banco central a los sectores privados y públicos.

Los países han abordado las reformas en distintos momentos y grados de profundidad: en El Salvador y Costa Rica fueron relativamente rápidos; en Honduras las reformas apenas comenzaron; en cambio en Guatemala se caracterizan por su gradualidad y en Nicaragua por su parcialidad. Por otra parte, las reformas tuvieron consecuencias económicas que desbordan la propia modificación de la estructura y forma de operación del sistema bancario en Centroamérica.

La flexibilización de las barreras a la entrada al sistema bancario provocó la duplicación del número de bancos que operaban en la región. Entre 1990 y 1997 las entidades bancarias pasaron de 69 a 112. A la par, se modificaron los coeficientes de capital y reservas respecto de los activos de los bancos. Se elevaron considerablemente en Costa Rica —en cuya estructura

⁵ De acuerdo con el estudio de Pérez y Menjívar (1994) se estimó que en los años ochenta el 57% de las actividades informales en la ciudad de Guatemala eran de subsistencia, 68% en Tegucigalpa y 55.6% en Managua.

⁶ Véase Pérez y Menjívar (1994), *op. cit.*

predominan los bancos estatales—, El Salvador y Honduras. En cambio se redujeron en Guatemala —país que registró el mayor incremento en el número de bancos— y en Nicaragua.⁷

El nuevo concepto de intermediación financiera que se perfila en la región es la creación de la llamada banca múltiple, aunque ello evoluciona con distinto grado de alcance en cada país. En Costa Rica abarca todos los intermediarios; en Guatemala y El Salvador se incluye a las sociedades financieras que tienen restringida la captación de depósitos; en Honduras comprende además las sociedades de ahorro y préstamo que están autorizadas para aceptar depósitos y emiten bonos y cédulas hipotecarias. También se presenta una tendencia a ampliar el abanico de medios de captación de recursos y ampliar los servicios bancarios y las operaciones auxiliares.

A la par de estos cambios, otro de los hechos relevantes de la estructura del sistema financiero fue la expansión del mercado de valores en la región. En los años noventa se fortalecieron las instituciones del mercado de valores. En 1990 existían dos bolsas de valores en la región (Costa Rica y Guatemala); en 1997 el número de instituciones había aumentado a ocho.

Los cambios en las operaciones del sistema bancario regional han sido también importantes. En términos generales, la captación de ahorro financiero ha mostrado una tendencia a la consolidación en la región en su conjunto, además de mostrar una mayor profundidad financiera. Por otra parte, las tasas de interés, tras su liberalización, muestran una tendencia reciente a la baja en términos nominales, pero el costo real del dinero se ha duplicado en los últimos años; el costo de intermediación (diferencia entre las operaciones pasivas y las activas) aumentó y en promedio se mantiene en niveles altos, en torno a siete puntos porcentuales.

Otro de los cambios notables provocados por la liberalización ha sido el destino del crédito por actividades productivas. Sobresale la reducción del financiamiento destinado a las actividades productivas —agricultura, manufactura y construcción—, y su concomitante aumento para el sector comercial y de servicios. Esta tendencia ha potenciado el encarecimiento del costo del dinero en términos reales, puesto que son las actividades de mayor rentabilidad y cortos períodos de recuperación, características del comercio y los servicios, las que tienden a ser beneficiadas por el sistema financiero, en detrimento de actividades con períodos más largos de maduración.

ii) La importancia creciente de las remesas. Una de las consecuencias económicas y sociales más relevantes de los conflictos bélicos regionales fue la generación de un considerable proceso migratorio. Se registraron desplazamientos de población dentro de los países, entre países de la región y hacia fuera de ella. Los flujos migratorios adquirieron magnitudes masivas, especialmente en los casos de El Salvador y Guatemala.

Tan sólo en el caso de El Salvador, a fines de los años ochenta la guerra había expulsado del país a cerca de un millón de personas. Se estima que a fines de la década pasada aproximadamente 600 000 salvadoreños habían ingresado ilegalmente a los Estados Unidos.⁸ Una de las interpretaciones del fenómeno migratorio considera que éste operó como válvula de

⁷ Véase, CEPAL (1998), *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica* (LC/MEX/L.407), 13 de octubre.

⁸ Institute for Food and Development Policy (1987), *op. cit.*

escape de la población, ante la presión de la guerra y la insuficiente generación de empleos e ingresos proporcionados por la economía. Los países que registraron los flujos mayores de emigrantes fueron El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, entre los que destacaron Guatemala y Costa Rica; México y los Estados Unidos fueron los principales países de destino fuera de la región.

En 1998 Centroamérica en conjunto percibió una suma de recursos cercana a los 2 200 millones de dólares por concepto de remesas familiares, en comparación con los 520 millones de dólares que ingresaron en 1990. Es decir, en el lapso de ocho años, estos recursos se multiplicaron por cuatro al crecer a una tasa anual del 20%.

Cuadro 5

CENTROAMÉRICA: REMESAS FAMILIARES

(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
Total	519.0	656.5	930.7	1 066.1	1 356.9	1 497.5	1 672.7	1 897.0	2 184.2
El Salvador	357.5	466.9	687.3	782.2	966.7	1 060.8	1 086.6	1 199.5	1 332.0
Guatemala	96.5	122.6	173.4	198.9	255.2	349.7	362.7	387.5	423.2
Honduras	50.0	52.0	60.0	60.0	85.0	120.0	128.4	160.0	220.0
Nicaragua	15.0	15.0	10.0	25.0	50.0	75.0	95.0	150.0	200.0

Fuente: CEPAL, Sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

a/ Cifras preliminares.

La importancia económica de las remesas familiares en los países receptores difícilmente puede exagerarse. En el caso de El Salvador, el mayor receptor de estos recursos en la subregión, las remesas captadas en 1990 equivalieron al 7.4% del PIB, al 55.5% de las exportaciones y al 32% del déficit comercial. Para 1998 representaron el 18.8% del PIB y el 87% del déficit comercial; en el caso de las exportaciones el coeficiente se mantuvo, luego de haber llegado al 108% en 1993. La participación de las remesas en la economía de los demás países es menor, pero no por ello despreciable. En 1998 significaron el 4% del PIB en Guatemala y Honduras y el 9% en Nicaragua; llegaron a equivaler el 38% del déficit comercial en Guatemala, el 58% en Honduras y el 20% en Nicaragua.

Visto desde otra óptica, en los años noventa las remesas familiares han sido un poderoso factor de estabilidad monetaria y financiera para El Salvador, y han llegado incluso a constituir el ancla de la política cambiaria. Además, son numerosas las familias salvadoreñas cuyos gastos de consumo y de inversión dependen de los envíos de los familiares radicados en el exterior, por lo que constituyen un importante elemento dinamizador de la demanda interna. En los demás países, esta función de las remesas es de menor dimensión, pero aun así no deja de ser significativa.

c) Situación social

Las profundas reformas económicas e institucionales emprendidas por cada país en la década de los noventa, así como el fin de los conflictos bélicos en la región, han contribuido a la reanudación del crecimiento económico en Centroamérica. Sin embargo, este crecimiento no ha sido equitativo para los distintos sectores de la población en el sentido de que se acentuó la polarización y persisten elevados niveles de pobreza.

No obstante, la recuperación del ingreso por habitante que se registró en la región en los años noventa, exceptuando los casos de Costa Rica y El Salvador, no ha sido suficiente para alcanzar el nivel de ingresos de 1980. Esta tendencia pone de manifiesto el profundo y largo proceso de recuperación económica que han tenido que enfrentar estos países de la región.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO SOCIAL

	Producto interno bruto a/ (Porcentajes)			PIB por habitante b/ (Base 1980 = 100)			Gasto social/PIB c/ (Porcentajes)		
	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1997	1980	1990	1998	1980	1990	1996- 1997
Costa Rica	0.2	4.3	3.7	100.0	94.0	106.4	16.3	15.7	20.8 d/
El Salvador	-2.8	2.1	5.2	100.0	87.0	106.8	6.2	3.0	7.7
Guatemala	-1.1	2.9	4.1	100.0	86.2	96.8	4.0	4.4 e/	4.2
Honduras	1.5	3.2	3.7	100.0	92.3	98.5	6.0	7.9	7.2
Nicaragua	0.6	3.5	2.4	100.0	67.4	66.2	10.9 f/	13.2	10.7

Fuente: CEPAL (1998), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2043-P), Santiago de Chile; (1998) *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile y (1999) *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe* (LC/MEX/L.387), México, D. F.

a/ Tasas de crecimiento promedio anual.

b/ Dólares a precios constantes de 1990.

c/ Incluye gasto del gobierno central consolidado en educación, salud, seguro y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios y otros servicios.

d/ Cifra correspondiente a 1996.

e/ Cifra correspondiente a 1989.

f/ Cifra correspondiente a 1983.

La reanimación de la actividad económica de los países de la región tuvo consecuencias favorables en ciertas áreas del desarrollo social, al tiempo que en otras esta evolución económica ha sido insuficiente para aliviar las carencias. Durante toda esta década, el sector del mercado de trabajo que mostró un mayor dinamismo en la creación de empleos fue el de baja productividad, por lo que la brecha entre los sectores de alta y baja productividad siguió creciendo y coadyuvó poco a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, por lo que los niveles de pobreza e indigencia en la región sólo tuvieron una recuperación parcial.

A pesar de esto, en los últimos años los gobiernos han mostrado más voluntad política para enfrentar el rezago social. Como consecuencia de las restricciones financieras y del

estancamiento económico vividos en los ochenta, el gasto social del gobierno por habitante en todos los países de la región había sufrido una contracción considerable. Mediante un esfuerzo cada vez mayor, esta contracción se ha ido recuperando paulatinamente. Sin embargo, el nivel de gasto social como porcentaje del PIB en Centroamérica aún sigue siendo extremadamente bajo dadas las carencias existentes.⁹

i) Empleo y desempleo. Durante la década de los noventa, han ocurrido importantes cambios en los mercados de trabajo de la región. El descenso de la tasa de crecimiento de la población, junto con las iniciativas para prolongar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo,¹⁰ redundaron en la reducción del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. Pero la constante incorporación de la mujer al mercado laboral, el poco dinamismo para la creación de empleos productivos y la necesidad de aumentar la densidad ocupacional en los sectores medios y pobres, provocaron que la oferta laboral siguiera su tendencia creciente, a pesar de que la emigración centroamericana ha aliviado la presión que sufren los mercados de trabajo.

En términos generales, el crecimiento económico ha tenido un efecto limitado en cuanto a la creación de empleos productivos en el sector formal de la economía. Esto ha traído como consecuencia que, en primer lugar, las tasa de desempleo abierto no haya disminuido considerablemente durante los noventa. En segundo lugar, que el sector de baja productividad sea el que absorba la mayor parte de la población que por primera vez se incorpora al mercado laboral. En tercer lugar, dado que la transformación productiva implementada por los países requiere mayor intensidad del factor capital, se ha generado una emigración de trabajadores del sector “moderno” de la economía hacia actividades con mayor grado de informalidad e incertidumbre laboral. Y finalmente, la disparidad de ingresos existente en el pasado se ha acentuado, ya que el deterioro de los ingresos de los ocupados en el sector “moderno” de la economía ha sido comparativamente menor al de las ocupaciones en el sector de baja productividad, aumentando así la brecha en los ingresos.

A pesar de los esfuerzos emprendidos por los gobiernos para la creación de empleos formales, la tasa de desempleo abierto en la región ha mostrado un comportamiento irregular. Durante la primera mitad de la década, salvo en el caso de Nicaragua en donde la tasa aumentó casi al doble, la tendencia del resto de los países fue claramente descendiente. Ya para la segunda mitad de la década, nuevamente exceptuando el caso de Nicaragua, en todos los países la tasa de desempleo ha estado creciendo, para llegar en Costa Rica y Guatemala al mismo nivel de 1990 y en El Salvador, Honduras y Nicaragua, a niveles inferiores a los de 1990.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en casi todos los países de Centroamérica la tasa de desempleo abierto urbano afecta con mayor intensidad a los hombres que a las mujeres. De igual forma, en cuanto a los años de instrucción, el nivel de desempleo

⁹ La diferencia del gasto social por habitante entre Costa Rica y el resto de los países de la región es enorme. En 1995, aquél tenía un gasto social por habitante de 355 dólares (17% del PIB), mientras que en el resto, en ese mismo año, el gasto oscilaba entre apenas 30 y 50 dólares por habitante.

¹⁰ El intento por alargar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es más marcado en Costa Rica y El Salvador. Durante la década de los noventa estos países pudieron disminuir el porcentaje de jóvenes en la PEA total de 25% a 22% y de 26% a 22%, respectivamente.

abierto mayor corresponde a quienes cuentan con un nivel medio-alto de instrucción; los jóvenes sufren con mayor intensidad los fenómenos del desempleo y de la inserción laboral.¹¹

En los países industrializados, la tasa de desempleo abierto revela con cierta precisión el comportamiento del mercado laboral; esto no es así en la región centroamericana. Aquí, más que el desempleo, el principal elemento para analizar el mercado de trabajo debería ser el subempleo. El fenómeno del subempleo, tan propio de los mercados laborales en América Latina, destaca por la baja productividad de los empleos, por generar ingresos bajos, por mantener a los trabajadores al margen de la seguridad social, por la baja calificación laboral y porque suele haber una casi nula incorporación de tecnología al proceso productivo.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO, SEGÚN SEXO
Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN a/

(Tasas medias anuales)

	Desempleo abierto urbano			Años de instrucción b/			
	1990	1994	1998	0-5	6-9	10-12	13 y más
Costa Rica	5.4	4.3	5.4	5.5	7.3	6.1	3.4
Hombres				4.8	6.4	5.4	3.2
Mujeres				7.2	9.0	7.1	3.6
El Salvador	10.0	7.0	7.2	5.3	8.0	9.6	6.4
Hombres				8.8	9.4	9.8	5.4
Mujeres				1.6	5.8	9.3	7.4
Guatemala	6.0	3.3	5.9	...	...	...	...
Hombres				...	...	...	...
Mujeres				...	...	...	...
Honduras	7.8	4.0	5.8	4.8	5.4	6.3	3.6
Hombres				6.6	6.0	5.9	3.3
Mujeres				2.2	4.5	6.7	4.0
Nicaragua	11.1	20.7	13.2 b/	10.9	14.3	14.9	11.6
Hombres				12.5	14.7	15.1	10.7
Mujeres				9.0	13.8	14.7	12.7

Fuente: CEPAL (1998), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2043-P), Santiago de Chile.

a/ Se refiere a la población de 15 años de edad en adelante.

b/ Cifra correspondiente a 1997.

Por otra parte, también es importante destacar que el aumento de la informalidad se ha convertido en un amortiguador para las personas que se encuentran en la pobreza, ya que en todos

¹¹ Véase CEPAL (1998), *Panorama Económico de América Latina* (LC/G/2050-P).

los casos ha ayudado a aumentar la tasa de ocupación de los hogares pobres. De igual forma, también es importante mencionar que esta estructura ocupacional deterioró la equidad en los países, ya que al aumentar la brecha salarial, creció la desigualdad en la distribución del ingreso y, al concentrarse la expansión del empleo en actividades de baja productividad, se redujo la productividad media.

A pesar de que la tendencia general observada presenta particularidades en cada país, el porcentaje de la población urbana ocupada en sectores de baja productividad es sumamente alto en todos los países. Mientras en Costa Rica 40% de la población urbana ocupada se encuentra en sectores de baja productividad, en Nicaragua esta cifra alcanza el 60%.

Cuadro 8

CENTROAMÉRICA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, 1990-1997

(Porcentajes del total de la población urbana ocupada)

	Año	Total	Microempresas a/			Trabajadores independientes no calificados b/	
			Empleadores	Asalariados		Industria y construcción	Comercio y servicios
				Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos		
Costa Rica	1990	37.6	4.4	0.6	10.0	6.5	10.6
	1997	39.6	6.1	1.0	11.2	4.8	12.4
El Salvador	1995	51.0	4.9	0.2	10.5	8.1	20.2
	1997	54.7	5.0	0.8	13.0	7.1	21.5
Guatemala	1989	56.8	2.1	0.7	14.3	7.6	16.3
Honduras	1990	53.2	1.0	0.7	13.2	8.8	18.7
	1997	52.0	3.0	0.6	11.0	7.6	20.4
Nicaragua	1997	60.1	1.3	0.5	15.3	9.1	25.7

Fuente: CEPAL (1998), *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.

a/ Se refiere a los establecimientos que ocupan hasta cinco personas. En el caso de El Salvador se incluye a los que ocupan hasta cuatro personas.

b/ Se refiere a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

c/ Incluye personas ocupadas en la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

La heterogeneidad del sector laboral es fuente de una gran dispersión salarial y de distintas dinámicas en el comportamiento de los ingresos de los trabajadores. Mientras que los salarios medios de los sectores de más alta productividad se han visto beneficiados con ingresos crecientes, en el resto de actividades han tendido a mantenerse casi en el mismo nivel, y aun en no pocos casos han decrecido. Esta tendencia ha acrecentado de manera importante la brecha en el ingreso, siendo los casos extremos los de Honduras y Guatemala, donde los trabajadores con niveles de ingresos más altos reciben en promedio 325% y 517% más que los trabajadores no profesionales ni técnicos en establecimientos de hasta cinco personas.

Cuadro 9

CENTROAMÉRICA: INGRESOS MEDIOS DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
SEGÚN INSERCIÓN LABORAL, 1986-1997

(Múltiplos de las respectivas líneas de pobreza por habitante)

	Año	Total	Empleadores	Asalariados				Trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos)
				Sector público	Sector privado		Profesionales y técnicos	
					No profesionales ni técnicos			
					En estable- cimientos de más de 5 personas	En estable- cimientos hasta de 5 personas		
Costa Rica	1990	5.2	6.8	7.3	7.2	4.6	3.3	3.5
	1997	5.6	8.4	8.2	9.0	4.8	3.2	3.6
El Salvador	1995	3.4	8.6	5.3	6.9	2.8	2.0	2.0
	1997	3.8	9.9	5.9	7.8	3.3	2.3	2.1
Guatemala	1986	3.1	10.6	4.6	3.9	3.2	1.6	2.2
	1989	3.5	18.1	4.8	3.1	3.2	1.7	3.0
Honduras	1990	2.8	16.8	4.9	6.5	2.7	1.6	1.6
	1997	2.0	6.5	2.9	4.2	1.8	1.1	1.2
Nicaragua	1997	2.6	11.7	3.0	6.6	3.0	1.6	1.9

Fuente: CEPAL (1998), *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.

a/ Incluye empleados.

b/ Incluye trabajadores por cuenta propia, profesionales y técnicos.

ii) Distribución del ingreso. Durante la década de los noventa, en la región centroamericana, tal como en el conjunto de América Latina, la tendencia de la distribución del ingreso muestra signos de mayor desigualdad. Considerando que la economía experimentó una reactivación en casi todos los países, el desempeño de la región en materia de distribución del ingreso puede considerarse bastante pobre.

El único país de Centroamérica que muestra signos favorables al respecto es Honduras, ya que los primeros cuatro quintiles aumentaron su participación, mientras que el de mayores ingresos redujo la suya. Confirmando lo anterior, durante la última década su coeficiente de Gini mostró una tendencia positiva al disminuir en el área urbana de 0.487 a 0.448, en tanto que en el área rural lo hizo de 0.465 a 0.427. Pero a pesar de la evolución positiva, este país es el que experimenta la peor distribución del ingreso en la región: mientras el 20% más rico de la población percibe el 52% de la riqueza, el 20% más pobre apenas participa con un 5%.

Cuadro 10

CENTROAMÉRICA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES
URBANOS, POR QUINTILES a/

(Porcentajes)

	Año	Quintil 1		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
		Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Costa Rica	1990	1.6	4.1	12.1	17.0	24.5	16.1	24.6
	1997	1.9	4.2	11.3	16.8	23.7	15.4	26.8
El Salvador	1995	2.1	4.1	11.1	15.3	21.4	14.3	31.7
	1997	2.1	4.0	11.1	15.2	21.3	15.2	31.1
Guatemala	1986	1.2	2.7	8.6	14.0	21.5	15.6	36.4
	1990 b/	1.7	3.0	8.6	12.7	20.8	16.1	37.1
Honduras	1990	1.5	2.5	8.3	12.8	20.0	16.1	38.9
	1997	1.4	3.1	9.7	13.8	20.3	14.9	36.8
Nicaragua	1997	1.3	3.2	10.0	14.0	20.2	15.9	35.4

Fuente: CEPAL (1998), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2043-P), Santiago de Chile.

a/ Ordenados por quintil según su ingreso por habitante. El quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos.

b/ Se refiere al área metropolitana.

Un factor explicativo de la trayectoria de la distribución del ingreso radica en la evolución y comportamiento del empleo y los ingresos laborales. La evolución del empleo descrita en el apartado anterior ha contribuido a acentuar ciertas tendencias regresivas y ha consolidado el perfil de la distribución del ingreso. Aunque en la mayoría de los países creció el ingreso promedio de los hogares, el porcentaje de los hogares que reciben ingresos por debajo de ese promedio, que oscila en torno al 70% en todos los países, en el mejor de los casos se mantuvo constante durante toda la década.

Según se ha puesto de manifiesto en los últimos años, la aceleración del crecimiento económico no basta por sí sola para reducir las desigualdades existentes. El deterioro de los ingresos suele ser más marcado en las ocupaciones de baja productividad. La insuficiencia en la generación de nuevos puestos de trabajo con niveles de productividad y remuneraciones por encima de los umbrales de pobreza tiene consecuencias directas sobre la desigualdad, la brecha en los ingresos y la polarización de la sociedad centroamericana.

iii) Pobreza e indigencia. La situación de la pobreza e indigencia en la región centroamericana muestra marcadas diferencias en cuanto a su magnitud y evolución en los últimos años. Los niveles de pobreza en los países, exceptuando Costa Rica, son extremadamente altos. La información disponible evidencia que Guatemala, Honduras y Nicaragua se encuentran entre los países latinoamericanos con niveles más altos de pobreza e indigencia.

Cuadro 11

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

	Año	Ingreso promedio de los hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Cociente entre ingreso promedio del 10% más rico y 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio (porcentajes)	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
		Costa Rica	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	5.5	5.6	65	65
	1997	3.02	2.56	0.357	0.357	6.2	6.0	66	67
El Salvador	1995	1.83	1.15	0.382	0.355	7.3	6.2	70	65
	1997	1.91	1.12	0.384	0.317	7.2	5.1	70	67
Guatemala	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	12.5	9.7	73	73
Honduras	1990	1.27	0.70	0.487	0.465	12.8	11.4	73	75
	1997	1.19	0.78	0.448	0.427	10.3	9.3	73	72
Nicaragua	1997	1.23	...	0.443	...	9.8	...	74	...

Fuente: CEPAL (1998), *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.

a/ Corresponde al ingreso mensual por habitante promedio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza por habitante.

b/ Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso por habitante de los hogares.

c/ Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de hogares de más bajos ingresos.

Cuadro 12

CENTROAMÉRICA: MAGNITUD DE LA POBREZA URBANA Y RURAL, 1990-1997

(Porcentajes)

	Año	Hogares en situación de pobreza a/			Hogares en situación de indigencia b/		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Costa Rica	1990	24	22	25	10		12
	1997	20	17	23			
El Salvador	1995	48	40	58	18	12	27
	1997	48	39	62	19	12	28
Guatemala	1989	63	48	72	37	23	45
Honduras	1990	75	65	84	54	38	66
	1997	74	67	80	48	35	59
Nicaragua	1997	...	66	...	...	36	...

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1993, 1995, 1996, 1997 y 1998, Santiago de Chile.

a/ Porcentaje de los hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye hogares en situación de indigencia.

b/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Durante la década de los noventa, como consecuencia de la reanudación del crecimiento económico en la región, era de esperarse una reducción mayor de los niveles de pobreza e indigencia. La esperada reducción sólo se presentó en Costa Rica, donde la magnitud de la pobreza es menor. En cambio, Honduras, donde tres de cada cuatro hogares son pobres, la disminución de los índices de pobreza fue marginal.

Los resultados sobre los niveles de indigencia muestran una tendencia similar a la de la pobreza, con la excepción muy positiva de Honduras, donde de 1990 a 1997 la proporción de hogares indigentes disminuyó seis puntos porcentuales. Este avance, que resultó muy significativo, aún puede considerarse insuficiente dado el nivel tan alto de indigentes, sobre todo en el área rural.

A pesar de que la región centroamericana presenta una distribución porcentual muy similar entre la población urbana y rural, la pobreza y la indigencia afectan más dramáticamente a la sociedad rural. Esta característica es cada vez más pronunciada, ya que la pobreza y la indigencia urbanas decrecen a una tasa mayor que la rural. Un caso como el de El Salvador es más preocupante por el hecho de que mientras la pobreza urbana disminuye, la rural muestra una tendencia ascendente.

Por la escasez de oportunidades, en los sectores rurales el círculo vicioso de la pobreza suele ser más difícil de romper. Este problema suele afectar en mayor proporción a los niños y jóvenes de este sector, ya que forman el grupo más numeroso, tienen las tasas más altas de desnutrición y, en la mayoría de los casos, más que el acceso a la educación el problema de los niños rurales es su permanencia en el sistema educativo.

Por otra parte, existen varios factores que están estrechamente vinculados con el escaso desempeño que ha mostrado la región en esta área. En primer lugar, como es bien sabido, la evolución de la magnitud de la pobreza depende en alto grado del comportamiento del ingreso real por habitante. En este renglón, como se mencionó anteriormente, salvo en el caso de Costa Rica y El Salvador, el ingreso por habitante no ha recuperado los niveles alcanzados en el año de 1980, y los dos países mencionados apenas están por encima de este nivel. Por lo tanto, difícilmente se puede hablar de cierta recuperación en los índices de pobreza.

En segundo lugar debe mencionarse el comportamiento del mercado laboral. La mano de obra es el principal activo de los pobres y, como se vio, la evolución del empleo formal poco ha contribuido para reducir los índices de pobreza e indigencia. El escaso dinamismo en la creación de empleos productivos ha provocado que el sector informal de la economía absorba la mayor parte de la fuerza laboral de la región. Sin embargo, también es cierto que la informalidad, a través de aumentos en la densidad ocupacional, ha abierto la posibilidad de que los hogares pobres puedan aumentar sus niveles de ingreso.

Los ocupados pobres se insertan predominantemente en el sector informal de la economía. Pero no todos los pobres son informales, ni todos los informales son pobres.¹² En la región centroamericana, una proporción muy importante de asalariados tiene una inserción laboral bastante precaria, lo que no les asegura situarse por encima del umbral de pobreza. Entre 30% y

¹² CEPAL (1997), *La brecha de la equidad* (LC/G.1954 (CONF.86/3)).

70% (excluida Costa Rica) de los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajan en empresas de más de cinco personas pertenecen a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En Honduras y Nicaragua, más del 60% de la población ocupada en esta categoría se encuentra por debajo de los umbrales de pobreza, aun los asalariados del sector público. Esto viene a confirmar que, aunque hay una clara relación positiva entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, influye mucho la modalidad de dicho crecimiento económico.

5. Los principales desafíos sociales del nuevo patrón de desarrollo centroamericano

Los progresos logrados por los países de la región centroamericana en los años noventa, en los distintos ámbitos, se pueden considerar excepcionales, sobre todo si se comparan con la dramática situación económica y social que prevaleció en la década de los ochenta.

Empero, la situación actual es parte de un período de cambio en el que se están desarrollando profundas transformaciones y ajustes. Entre los principales problemas destacan la tendencia a una marcada polarización económica, la acentuada concentración del ingreso, y la existencia de grupos cada vez más grandes de la población en condiciones de pobreza. El crecimiento económico alcanzado, si bien es considerable, no ha resultado suficiente para generar los empleos que demanda la nueva población económicamente activa que se incorpora cada año al mercado de trabajo, y dista mucho de poder reducir los grandes bolsones existentes de subempleo. Las nuevas actividades dinámicas no han madurado lo suficiente como para modificar tales tendencias. En estas condiciones, prácticamente en toda la región se ha producido una expansión acelerada del sector de actividades económicas informales, con bajos niveles de productividad e ingresos reducidos.

a) El papel social del Estado. Los límites de la tensión fiscal

Es indudable que, pese a los esfuerzos realizados, la problemática social que vive la mayoría de los países centroamericanos se mantiene en cualesquiera de los rubros que se analicen. Si la crisis de los años ochenta agravó la situación, no es menos cierto que la política macroeconómica en sus postulados estabilizadores constituye un factor que dificulta la superación de los rezagos existentes, en tanto que limita la capacidad (antes bien que la voluntad) de dotar al Estado de un papel social activo. Entre esos límites cabe mencionar las particularidades de un estilo de desarrollo que da prioridad a las actividades exportadoras por la necesidad de divisas que generan la deuda externa y los desequilibrios externos. Esto provoca que el desarrollo productivo no se refleje en vastos sectores que se ven inmersos en el desempleo y subempleo en actividades informales.

Esta estrategia está basada en la concepción de que el mercado es el mejor asignador de recursos en detrimento del papel productivo del Estado. Pero una de las restricciones más graves y permanentes es la que pesa sobre el papel social del Estado y su capacidad de aumentar el gasto público en esa dirección. En este caso son los principios estabilizadores de las políticas macroeconómicas los que estrechan el gasto social y lo convierten en una variable residual en la estructura del gasto público. Por una parte, la meta de un gasto fiscal pequeño o nulo lleva a la disminución de los gastos estatales, como ha ocurrido en casi todos los procesos de ajuste en

Centroamérica. A su vez, dentro de los gastos públicos existen rubros carentes de elasticidad, cuando no crecientes, como son los pagos de intereses (por la volatilidad internacional) o los subsidios a actividades exportadoras.

Todo ello sería salvable si hubiese una capacidad de aumentar los ingresos por la vía fiscal. Pero la oposición de empresarios y consumidores hace poco viable (salvo ajustes menores) la posibilidad de incrementar la presión fiscal. La limitación del gasto público y la inviabilidad de un aumento significativo en los ingresos, que bien se corresponde con el control del déficit fiscal (uno de los objetivos prioritarios de la política macroeconómica), genera una tensión en el monto de los gastos sociales. Por lo pronto, restringe las acciones que el Estado puede acometer para amortiguar la dramática situación social que caracteriza a la región. La eventual venta de activos públicos, más allá de las resistencias que puede provocar, es una solución parcial y de corto plazo para ampliar el gasto público y solventar las necesidades de gasto social.

b) La sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas

La cuestión central que se plantea en estas circunstancias consiste en saber cuál es la repercusión que tendrá la tensión fiscal antes aludida y otras originadas por las estrictas directrices macroeconómicas (como la tensión originada en las altas tasas de interés que presiona sobre las empresas y consumidores), y si tal repercusión adquirirá el carácter de reacciones sociales.

El tema que resulta especialmente interesante en regiones que, como la centroamericana, presentan un panorama social muy deficitario y con tendencias a agravarse, es de por sí sumamente complejo. En el pasado esas respuestas sociales se veían contenidas por la existencia de regímenes dictatoriales en muchos de los países de la región. En regímenes democráticos como los actuales, esas tensiones podrían alcanzar la categoría de conflicto a través de sindicatos, asociaciones u organismos corporativos. Ésa es la percepción tradicional.

Pero muchas otras son las vías que el mundo actual abre para que esa problemática social se canalice, como la delincuencia o el desarrollo de actividades ilegales; de este modo, la tensión original de origen económico y trasfondo social, llegado el caso, pasa a amenazar la seguridad pública, uno de los pilares de la gobernabilidad política.

Si la economía centroamericana proyecta consolidar un modo de funcionamiento que, por una parte, afiance su dinámica respetando las reglas de la política macroeconómica y, por la otra, aumente los contrastes y déficit sociales, será necesario conocer los márgenes de sustentabilidad social de este modelo y sus puntos más sensibles. En suma, lo que se pretende analizar en el próximo capítulo son precisamente los grados de compatibilidad y viabilidad que la aplicación de las políticas macroeconómicas tienen desde el punto de vista de la sustentabilidad social.

II. ENFOQUES E HIPÓTESIS SOBRE LA SUSTENTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Este capítulo pretende examinar los grados de compatibilidad y viabilidad que la aplicación de políticas macroeconómicas tienen desde el punto de vista de la sustentabilidad social. Dicho estudio, por lo tanto, deja al descubierto la necesidad de precisar enfoques referidos a los tres grandes componentes de la temática: a) el contenido de la política macroeconómica, como guía del quehacer gubernamental que ha experimentado una evolución histórica y cambios de tendencia para adaptarse a las realidades nacionales e internacionales; b) el concepto novedoso pero muy sugerente de sustentabilidad social, como “categoría-límite” que se mueve entre el conformismo y la oposición activa a determinadas medidas macroeconómicas, y c) los factores que, como hipótesis para los estudios de caso del próximo capítulo, se presumen más sensibles en la interrelación entre las medidas macroeconómicas y las reacciones sociopolíticas.

1. Enfoques y alcances de las políticas macroeconómicas

Las políticas económicas en América Latina se han clasificado según los objetivos fundamentales que las animan. Especialmente en los últimos dos decenios, una tipología de las mismas destaca la existencia de dos modelos de políticas económicas: uno tradicional y antiguo de estabilización, y el otro renovador y reciente de ajuste estructural.

Las políticas de estabilización, más allá de sus distintas versiones y su grado de severidad según los países, han tenido históricamente como eje central la lucha antiinflacionaria y la disminución del déficit externo, mediante la contracción de la demanda interna. Como se observó en la realidad centroamericana en la década de los años ochenta y en la entrada de los noventa, estas políticas respondieron a necesidades de ajuste para enfrentar fuertes presiones inflacionarias y desequilibrios financieros distorsionantes en el funcionamiento económico. Igual experiencia vivieron otros países latinoamericanos a partir de la crisis provocada, entre otros factores, por la elevada deuda externa. Sus principales mecanismos han sido la reducción del gasto público corriente para sanear un considerable abatimiento del déficit fiscal, la reducción del número de funcionarios públicos y de sus salarios reales, la eliminación de los subsidios, el retraimiento de la inversión pública, la retracción monetaria y crediticia, la elevación de las tasas de interés y las bruscas devaluaciones cambiarias.

Los rasgos principales de las políticas de ajuste estructural, por su parte, han estado muy asociados a cambios que más bien operaron en la estructura de la oferta y en impulsar reformas institucionales. Si las políticas de estabilización pretendían normalizar o ajustar el funcionamiento de la economía, las políticas de ajuste estructural permitirían superar los obstáculos que generaban las políticas proteccionistas y una estructura deformada de precios relativos para mejorar la asignación y movilización de los recursos. En ese sentido, su énfasis se ponía, primordialmente, en integrar las economías en las corrientes internacionales de comercio, inversión y capitales.

Las reformas estructurales que dichas políticas proponen se orientan, igualmente, hacia la reducción y la redefinición de los espacios ocupados por el Estado y de las funciones que éste desempeña, tanto en el campo productivo y comercial, como en su capacidad regulatoria o de control en los distintos mercados de bienes, servicios y factores. Esto se interpreta como una premisa para, por la vía del mercado, promover la inversión y la participación privada, nacional o extranjera, en áreas tradicionalmente reservadas a los gobiernos, así como reducir los costos unitarios de los programas sociales públicos.

Los principales y primeros instrumentos de las políticas de ajuste estructural aplicados en los países centroamericanos —como se anotó en el capítulo anterior— consistieron en una drástica reducción de los aranceles externos, una alineación progresiva de los precios internos con los internacionales, y un aumento de la tasa de interés real, consecuencia de la mayor apertura externa comercial y financiera. En la agenda de transformaciones estructurales, los países centroamericanos se plantearon la eliminación escalonada de los monopolios estatales, y los cambios en la gestión de las empresas y en la prestación de los servicios públicos, acogiéndolas a las reglas de una economía de mercado.

No obstante la clara evidencia de que existían dos tipos de políticas macroeconómicas (la de estabilización y la de ajuste estructural), desde comienzos de la década de los noventa, lo más frecuente ha sido reservar el término “política macroeconómica” a las orientaciones que, sobre todo en los períodos posteriores a las crisis, pautaron la gestión pública en América Latina y, particularmente, en la subregión centroamericana. Por cierto, esa denominación no podía desconocer que tanto las políticas de ajuste estructural como las precedentes de estabilización han actuado siempre sobre los grandes agregados y las estructuras macroeconómicas. Sólo cabe inferir, por lo tanto, que el alcance de la política macroeconómica, más que constituir un enfoque alternativo, denotaba una especificidad distinta que permite discernir una concepción restringida y otra amplia del concepto.

La primera, y más difundida, se suele aplicar a un conjunto de directrices exclusivamente financieras, en torno a las que se construye un código de normas o principios cuantitativos de gestión. En ese contexto, objetivos e instrumentos llegan a encarnar una unidad que se apoya en una férrea disciplina de gestión financiera que se sintetiza en la consecución de metas rigurosas: inflación de un dígito, déficit público máximo de 2% a 3% del PIB, una oferta monetaria acotada, tasas de interés reales positivas, y un tipo de cambio fijo o paridad móvil con bandas de flotación muy estrechas. Esta concepción imperante en Centroamérica desde fines de los años ochenta ha llevado a una suerte de convergencia de sus políticas fiscales y monetarias.

El respeto y el prolijo seguimiento de estas metas representa o simboliza, desde esta óptica, la condición necesaria para un buen gobierno y un funcionamiento sano, estable y confiable de la macroeconomía, tanto para los organismos internacionales que impulsan esta política, como para los gobiernos.

En el fondo, esta versión de la política macroeconómica no se aleja demasiado de los enfoques tradicionales de las políticas de estabilización, salvo en lo que concierne a sus instrumentos, que casi se convierten en objetivos a causa de la codificación, cuantificación y continuo seguimiento interno e internacional a que están sometidos. En contraposición a las políticas estabilizadoras de los años sesenta y setenta —ya que se introduce ahora una estricta

matriz de metas fiscales y monetarias que no figuraba en los patrones clásicos de aquellas décadas—, esta nueva política podría definirse como una orientación neoestabilizadora.

Por otra parte, una perspectiva más amplia de la política macroeconómica permite concebirla como una combinación de las directrices estabilizadoras con las de ajuste estructural. Esto significa que su contenido se caracteriza por una gestión conjunta de ambas políticas, antes que por una disociación o una administración aislada de cada una de ellas. En Centroamérica, con distintos ritmos e intensidad, esta combinación ha sido la que ha funcionado en la práctica. La combinación mencionada no supone que se haya perdido la singularidad, tanto de una gestión “normativa” neoestabilizadora que opera en el corto plazo, como de la que define una política “correctiva” de los desequilibrios estructurales que se proyecta en el mediano plazo, ni tampoco que la primera deje de tener primacía en las preocupaciones gubernamentales. En verdad, los objetivos de ambas políticas son complementarios, pero entre ambos hay fronteras claramente delimitadas: ni la primera pretende alcanzar cambios estructurales, ni la segunda persigue la estabilización financiera.

En ciertas circunstancias, la conjunción de las dos políticas llega a tener altos niveles de complementariedad. Es así que la estabilización financiera opera en los países centroamericanos, y otros de América Latina, como una condición imprescindible de la apertura, puesto que además de dar credibilidad a los inversionistas, pretende convertirse en un escudo para afrontar y absorber mejor los choques externos y lograr de ese modo una menor vulnerabilidad ante las situaciones cambiantes u hostiles que la apertura internacional pueda acarrear en un momento dado. Vale decir que la apuesta estructural a una economía abierta en los terrenos comercial, de capital e inversiones, supone, desde esta perspectiva, contar con una plataforma de estabilidad de los grandes agregados financieros y el nivel de precios para acreditar y asegurar su viabilidad.

Las reformas del Estado que desembocan en la eliminación progresiva de los monopolios estatales o la privatización de las empresas públicas o paraestatales, a la vez que también se impulsa la competitividad o el autofinanciamiento de aquéllas que permanecían en la órbita gubernamental, han sido directrices claras y muy ajustadas a las orientaciones de las políticas de ajuste estructural. Sin embargo, hay que reconocer que el mejoramiento de la situación fiscal, fruto de esas orientaciones, no fue una simple consecuencia de una política reestructuradora. La venta de activos o concesiones de obras y actividades públicas, así como el abandono de funciones de comercialización de productos agrícolas y de consumo popular, muchas veces se constituyó en un objetivo que procuraba por esos medios contribuir al abatimiento inmediato del déficit fiscal y, de esa manera, colaborar en gran medida con los propósitos fiscales de las políticas de estabilización. Si bien la filosofía que impregnaba esas decisiones consistía, como ya se afirmó, en una voluntad de restringir los espacios productivos a cargo del Estado, en nombre de una eventual mayor eficiencia de las empresas privadas, lo cierto es que esas medidas ocuparon un lugar importante, cuando no prioritario, en la reducción al máximo del déficit fiscal en el corto plazo. Al respecto, no sólo podían contribuir los ingresos provenientes de las licitaciones públicas (sobre todo ligadas a la infraestructura y recursos otrora estratégicos), sino también el ahorro que representaba que el Estado se desprendiera de organismos deficitarios o que operaban como subsidiadores del consumo o de sectores productivos, con la consiguiente disminución de funcionarios públicos.

En síntesis, la combinación que en la práctica centroamericana, válida para muchos otros países de América Latina, se percibe entre las políticas neostabilizadoras y las de ajuste estructural, responde a la realidad de una concepción más amplia de la política macroeconómica. Esa realidad en el caso centroamericano se perfila hacia fines de los años ochenta, pero se manifiesta más claramente, con distintos ritmos e intensidad para cada país, en la década de los noventa. Las estadísticas ponen al descubierto que las repercusiones financieras han sido relativamente exitosas, sobre todo en los países con condiciones más críticas. También es notorio que en procesos políticos que en el mismo período han retomado un rumbo democrático, las repercusiones sociales no han sido satisfactorias, e inclusive se han agravado. Por supuesto, esos déficit sociales no pueden ser atribuidos exclusivamente a la política macroeconómica; pero no menos cierto es que cabe la interrogante sobre si su continuidad, y aun su profundización, no resta sustentabilidad social a esa gestión, hasta el punto de erosionar incluso los márgenes de gobernabilidad. Esta cuestión se desarrolla en los apartados siguientes.

2. Sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas

Estudiar la sustentabilidad social de la política macroeconómica consiste en evaluar las condiciones y restricciones que los agentes sociales imponen o pueden llegar a imponer a la adopción, puesta en práctica y continuidad de determinadas orientaciones y medidas. Los condicionamientos y restricciones a que se alude se pueden expresar en fricciones, reacciones o conflictos sociales imputables directa o indirectamente a los objetivos o a la instrumentación de las medidas. En este contexto, el concepto de sustentabilidad social presenta ciertos atributos que lo dotan de un contenido peculiar como categoría operativa.

En primer lugar, se caracteriza por un singular rasgo en materia de tiempos. Por una parte, es un concepto que debe ubicarse en una perspectiva de corto plazo en cuanto se pretenda captar las repercusiones sociales más inmediatas que pudiesen derivar de la administración macroeconómica. Las tensiones evidentes que desafían los consensos económicos ligados a variaciones en el nivel de vida o al curso de la actividad productiva, tienden a percibirse en plazos cortos; casi podría afirmarse que se enmarcan en instancias coyunturales. Por otra parte, la detección de efectos sociales que pueden provenir de reordenamientos institucionales y, por supuesto, los que puedan afectar relativamente al grado de gobernabilidad política, dada su complejidad, se extienden más en el tiempo. Por ello, su evaluación está asociada a una perspectiva de mediano plazo. De todo esto se concluye que el concepto de sustentabilidad social cubre manifestaciones tanto de corto como de mediano plazo.

En segundo término, el concepto de sustentabilidad social define un espacio de interacción que intenta representar las influencias recíprocas que se dan entre la política macroeconómica y el orden social. De entrada conviene advertir que esta interacción no presume, y muchos menos contempla, que esa influencia mutua conduzca a una ruptura institucional o de la cohesión social, ni tampoco a un abandono absoluto de las líneas maestras de dicha política. Si bien el concepto de sustentabilidad social incorpora la eventual existencia de fricciones y conflictos imputables a la gestión macroeconómica, rechaza toda idea de inviabilidad o de colapso económico, social o político. Partiendo de esa premisa, la sustentabilidad social se aboca a analizar grados de tensión y compatibilidad en un cuadro que se puede denominar de “equilibrio inestable” entre las políticas públicas macroeconómicas y los comportamientos

sociales. Esta concepción no es arbitraria sino que intenta reproducir la vigencia de escenarios reales y no imaginarios dadas las condiciones actuales de los países centroamericanos.

Ese mismo realismo es el que también caracteriza a la sustentabilidad social en lo que se refiere al tipo de desafíos que puede enfrentar la gestión macroeconómica. Éstos no son equivalentes a problemas sociales o a costos sociales estimados estadísticamente, como son la pobreza, la marginación, la distribución regresiva del ingreso o el crecimiento del desempleo. Aunque se generen grandes déficit sociales, pero sean agregados anónimos y pasivos desde el punto de vista de su expresión y su comportamiento, existirá un verdadero desafío moral, pero la sustentabilidad social de la política económica que se aplique no correrá riesgo ni estará comprometida. Los desafíos que realmente ponen a prueba esa sustentabilidad son los que se manifiestan en acciones concretas de organización y movilización de la sociedad que reclaman revisar o introducir ajustes a las políticas gubernamentales. En pocas palabras, no cuentan los costos sociales de un proceso económico si no tienen una manifestación social concreta y un cierto precio político.

En suma, el nivel de sustentabilidad social debe entenderse como los grados de condicionalidad o tensión que sectores de la sociedad, e incluso en el seno de los propios gobiernos, manifiestan expresamente en el corto y en el mediano plazo ante la aplicación de determinadas medidas macroeconómicas, en el marco político de un equilibrio inestable.

3. Hipótesis sobre los factores sensibles de la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas

Las variadas dimensiones que exhibe la realidad social como reflejo activo del manejo macroeconómico, en un sentido amplio, requieren un examen analítico con miras a distinguir y jerarquizar los factores más significativos. Se consideran “factores sensibles” las acciones macroeconómicas que, supuestamente, tienden a provocar, con distintos grados y alcance, una dinámica reactiva en componentes del cuerpo social y político.

Conviene subrayar que esa presumible sensibilidad social del manejo macroeconómico no está asociado directamente a una evaluación de su eficiencia ni tampoco a la magnitud de los costos sociales. Cuando en este caso se indica que no existe una asociación directa, no se está negando su relevancia ni su carácter de factor sensible en tanto provoque una cierta movilización o tensión de raíz sociopolítica, es decir, que se valore su influencia real en la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. De todos modos, esta clase de especulación, como las que se hagan sobre el grado de sensibilidad de determinados factores, sólo pueden comprobarse en la realidad de cada país y en un contexto político dado. Únicamente cabe ilustrar ciertas hipótesis con base en la experiencia que, con las limitaciones específicas, se obtiene de lo ocurrido en otros países de la región.

Con estas aclaraciones, el enfoque que se propone para distinguir los niveles de sensibilidad de los factores distingue a estos últimos según deriven de la aplicación de las directrices estabilizadoras o provengan del ajuste estructural. Esta división se fundamenta en la naturaleza relativamente distinta de los instrumentos y de las variables observadas en uno y otro

caso.¹³ Además, como se verá más adelante, los conflictos que han sido imputables a las políticas macroeconómicas en muchos países latinoamericanos tienden a demostrar que ese desdoblamiento es válido. Corresponde en este punto tomar en cuenta que la citada imputación puede tener un fundamento razonable (objetivo) o no (subjetivo); pero que lo que importa en cada caso es que en la práctica el valor que se le atribuye asuma la fuerza de una convicción para los sectores involucrados.¹⁴

a) Factores sensibles asociados a las políticas de estabilización

Como se dijo más arriba, la gestión estabilizadora se ha dirigido por lo general a la contracción de la demanda, restringiendo el gasto público y eventualmente introduciendo impuestos, limitando la oferta monetaria y las corrientes crediticias y alentando un tipo de cambio fijo o con franjas muy estrechas de movilidad. Dentro de este cuadro, es previsible que las variables de mayor sensibilidad social sean las vinculadas a la tensión fiscal. Esta tensión se origina por la escasa capacidad de los gobiernos de elevar la presión tributaria, al mismo tiempo que la rigidez de gastos como el pago de intereses de las deudas externas e internas, las remuneraciones de los funcionarios y los gastos mínimos corrientes impiden ampliar el gasto social; más que una hipótesis, ésta es la realidad que viven los países centroamericanos. La situación descrita se agrava porque en el esfuerzo de reducir el déficit fiscal, una de las variables de ajuste consiste en recurrir a procedimientos que influyen negativamente en el poder de compra de los ingresos familiares de los deciles medios y bajos.

En efecto, desde una óptica estabilizadora, los instrumentos que se utilizan para alcanzar un resultado fiscal satisfactorio o consolidarlo, suponen, con frecuencia, la reducción o eliminación de subsidios al consumo, la disminución de los niveles salariales reales, el despido de funcionarios y el aumento de gravámenes sobre el consumo. Por cierto, esta situación social se agrava porque los márgenes para enfrentar los déficit sociales son en todo caso mínimos en lo que concierne al gasto público.

Esta hipótesis sobre el alto grado de sensibilidad que este tipo de medidas puede alcanzar en determinadas coyunturas ha sido verificada en importantes conflictos originados por la tensión fiscal en diversos países latinoamericanos, a lo largo de los últimos años. Cabe recordar los violentos disturbios callejeros acaecidos en Caracas en 1989 con motivo de la eliminación de los subsidios a los alimentos y los combustibles. Más recientemente, en 1998, el gobierno argentino

¹³ Véanse, en particular, “*Las políticas de reforma económica de largo impulso*” de Joan M. Nelson, “*El manejo político del ajuste económico y la reforma*” de John Waterby, “*El ajuste económico en las nuevas democracias*” de Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, incluidos en “*Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico*” de Joan M. Nelson y colaboradores. Overseas Development Council, CEMLA, México 1991. “*Adjustment and Equity in Developing countries. A new approach*” de F. Bourguignon y C. Morrison, OECD, 1992.

¹⁴ “El temor de que la agudización de la pobreza y la desigualdad económica provoque un embate político contra la prudencia fiscal y las reformas estructurales orientadas hacia la eficiencia se basa en el reconocimiento de que grandes grupos de la población identifican las políticas de estabilización y la reforma estructural —con razón o sin ella— como algo perjudicial para los pobres o como la causa de una desigualdad mayor”, Lustig, Nora (comp.) (1997), “El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina”, *El Trimestre Económico*, México, FCE, pág. 15.

implantó un impuesto a vehículos de transporte con vistas a satisfacer una demanda postergada y conflictiva con los docentes, y evitar así un aumento del déficit fiscal. No obstante, las manifestaciones expresadas en bloqueos de calles y carreteras por parte de los transportistas llevaron a una suspensión del gravamen previsto. Una situación parecida ocurrió en 1999 en Ecuador, como consecuencia de un aumento en los combustibles decretado por el gobierno para abatir el déficit fiscal. Dicho aumento hubo de eliminarse por la presión de diversos sectores ligados al sector de transportes y vista la adhesión que produjo en otros ámbitos de la sociedad, como catalizador de la oposición latente a las directrices fiscales de la política macroeconómica.

En un entorno más específico en términos sectoriales y de localización geográfica, pero igualmente ligado a la cuantía y distribución del gasto público, merece señalarse la sensibilidad de factores relacionados con la prestación de servicios sociales básicos, como la infraestructura urbana, el acceso a la vivienda, a la salud y a la educación. Las reacciones sociales que provocan estos factores suelen tener protagonistas y repercusiones muy variados. Las expresiones conflictivas que nacen de las reducciones visibles e inmediatas en el poder adquisitivo (originadas por aumento de impuestos o eliminación de subsidios, y elevación de tarifas, especialmente en rubros alimenticios, combustible y transporte) pueden tener un punto de partida en núcleos orgánicos tales como los sindicatos o agrupaciones equivalentes. No obstante, esa movilización tiene la propiedad de involucrar a varios sectores de la población, los cuales se adhieren activamente a una corriente de rechazo a las medidas adoptadas. En esas circunstancias, esa extrapolación social del conflicto, más la propia intervención de los partidos políticos, extiende el clima reactivo a la política macroeconómica en su conjunto. Estos procesos afloran, por lo general, en instancias críticas de la gestión gubernamental, vale decir, cuando el grado de gobernabilidad sufre ya fuertes desequilibrios. En estas situaciones, las políticas macroeconómicas tienden a mostrar un bajo grado de sustentabilidad social y a generar una conflictividad extensa, por lo cual deben ser tomadas muy en cuenta en el proceso de gobernabilidad.

En contraste, las tensiones provocadas por la demanda insatisfecha de servicios sociales (en cantidad o calidad) provienen, en la mayoría de los casos, de núcleos específicos (organizados sectorial o geográficamente) que pocas veces arrastran un apoyo más amplio que el concentrado en el ámbito de los directamente interesados y movilizados. Por lo tanto, más allá de la intensidad de las tensiones, el grado de irradiación social de estos factores es limitado, y el cuestionamiento de la política macroeconómica propiamente dicha es casi nulo. Estas situaciones, a diferencia de los factores mencionados antes, no alteran sustancialmente el grado de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. Su influencia en el proceso de gobernabilidad tampoco es muy significativa.

A grandes rasgos, los factores de mayor sensibilidad son los que se originan en la tensión fiscal y deterioran los ingresos personales y la prestación de servicios públicos. Los instrumentos de política que afectan en uno u otro caso son distintos. También son diferentes los agentes y grados de irradiación social de los conflictos. La hipótesis más corroborable por las experiencias latinoamericanas recientes es la que postula que los efectos de las políticas macroeconómicas que deterioran directa y visiblemente los ingresos personales de sectores con capacidad organizativa y poder de convocatoria se convierten en factores potenciales de movilización social. Esta sensibilidad propende a que estos factores tiendan a disminuir la sustentabilidad social de las citadas políticas y, llegado el caso, hasta la propia gobernabilidad política.

En cuanto a los otros factores influidos por las políticas de ajuste estabilizador que conciernen a la prestación de servicios sociales básicos, la hipótesis que se plantea es más bien la opuesta. Su poder de convocatoria y movilización social en caso de situaciones conflictivas no trascienden socialmente, lo cual no significa que pasen desapercibidas ni que se reste la importancia que puedan tener en su área de influencia. Sin embargo, el carácter local de las mismas bloquea su difusión y determina una baja probabilidad de que la sustentabilidad social y la gobernabilidad política se vean mayormente alteradas.

b) Factores sensibles asociados a las políticas de ajuste estructural

Los factores sensibles asociados al manejo de las políticas de ajuste estructural son fundamentalmente de orden institucional, ya que esas políticas se caracterizan por una amplia apertura externa, reformas en el financiamiento de las actividades públicas, la adopción de medidas de desregulación, y la venta de empresas estatales y paraestatales. Esas transformaciones estructurales cambian los fundamentos institucionales del viejo Estado intervencionista y proteccionista por estatutos de liberalización de un nuevo Estado que redefine su tamaño y sus funciones.

La sensibilidad a esos cambios institucionales suele provenir de agentes cuyas posturas representan en sí mismas una reacción de base igualmente institucional, dependiente de la importancia nacional de la actividad económica involucrada, la magnitud del número de trabajadores y su nivel de organización. Por lo general, esos referentes sociales son de raíz político-partidaria, corporativa, regional o comunitaria, y reivindican (individualmente o en alianza) intereses estratégicos colectivos, invocando derechos, principios o valores nacionales, profesionales o patrimoniales. Sólo a título ilustrativo, cabe citar entre los intereses estratégicos colectivos que suelen invocarse aquéllos que atañen a la defensa de la producción y el empleo nacionales, el resguardo estatal de actividades estratégicas, la prohibición de constituir monopolios privados en los mercados, la solidaridad intergeneracional en la seguridad social, la educación pública gratuita en todos los niveles, la universalización de los servicios de salud pública y el fortalecimiento de las políticas de descentralización.

El factor que más sensibilidad social expresa en el curso de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural es el empleo, asociado íntimamente con los procesos de privatización de las empresas públicas, la apertura comercial externa y los conflictos sectoriales, como los que se observan en la salud y la educación públicas.

En rigor, la problemática del empleo ligada a las políticas macroeconómicas no se puede atribuir exclusivamente a las políticas de reforma estructural. En la propia administración del ajuste estabilizador se originan ya efectos desfavorables para el empleo, tanto por la vía de la contracción de la demanda que esa política promueve como, más específicamente, por la reducción que determina en los niveles reales del gasto público. Pero, en estos casos, la preocupación por el empleo no llega a tener referentes sociales específicos o, como se subrayó con respecto a la prestación de servicios de baja gravitación, se circunscribe a determinados gremios o sindicatos; todo lo cual resta vigor a los conflictos que pueden surgir por una menor contratación del personal o por la instauración de fórmulas más flexibles que conllevan una

rotación continua de trabajadores temporales. Aunque estas medidas se plantean generalmente con referencia al sector público, también pueden estar presentes en actividades del sector privado.

La situación es muy diferente cuando el desempleo y los problemas ocupacionales provienen de una primera generación de reformas estructurales ligadas a la administración del Estado y las empresas públicas, o con motivo de una amplia apertura comercial, puesto que tales acciones persiguen explícitamente una depuración en los planteles de trabajadores públicos y privados.

Es frecuente que los gobiernos traten de sortear los posibles conflictos de una política reductora de funcionarios públicos, recurriendo a indemnizaciones, a fondos para compensar a los desempleados o a mecanismos de capacitación que permitan una eventual reconversión de los trabajadores considerados excedentarios. Aun así, el peligro del desempleo no desaparece. La sensibilidad social ante un futuro incierto en materia ocupacional —ya presente en las generaciones jóvenes— alcanza así a las cohortes maduras que pueden perder su pasada y larga inserción en el mercado de empleo.

Este factor de incertidumbre e inestabilidad laboral, consecuencia explícita de la apertura externa y los cambios en la administración, la propiedad y la gestión empresarial públicas, está latente en una segunda generación de reformas. Estas transformaciones tienden a afectar al sistema educativo y al de la salud, y en menor medida al bancario y de seguridad social. Aunque esas reformas anteponen como estandarte el objetivo modernizador, vastos sectores asociados a su funcionamiento intuyen que su resultado final será una racionalización cuantitativa y una selección cualitativa de quienes desempeñan esas actividades.

Si se compararan los efectos del primer núcleo de reformas con el segundo, en materia de sensibilidad social, puede surgir una aparente paradoja: las reformas del aparato estatal y la apertura externa, con propuestas que afectan más explícitamente al empleo, pueden presentar reacciones sociales menores que las provocadas por las reformas de la educación y de la salud que, en todo caso, afectan implícitamente a la ocupación. Hay dos explicaciones posibles de ese disímil comportamiento social.

La primera se basa en que el fundamento objetivo e ideológico que ampara al desempleo provocado por la apertura comercial externa, y la reforma del Estado y sus empresas, se asume socialmente como algo inevitable. En ambos casos se quiere consolidar la eficiencia y la competitividad que llevan en la práctica a introducir tecnologías y métodos de trabajo ahorradores de mano de obra. En el campo empresarial privado, por ejemplo: ¿qué actitud de resistencia pueden adoptar los trabajadores ante el cierre, la quiebra, la disminución de la actividad o la transformación de unidades productivas en unidades comercializadoras? No sólo hay muy poco margen de maniobra para los sindicatos, sino que la misma pregunta deja al descubierto las escasas alternativas que empresarios de todos los tamaños, pero en especial los de menor porte, pueden adoptar cuando se enfrenta una competencia fuerte, muchas veces agravada por fases de depresión o recesión económica.

En cuanto a la reforma estatal, incluidas la privatización de empresas o la nueva ingeniería empresarial pública, se vive un proceso de racionalización que genera bolsones de trabajadores excedentarios. En estas circunstancias, hay espacios de negociación que permiten activar

mecanismos compensatorios de carácter transitorio. Sea como sea, se consagra progresivamente un proceso de expulsión y de freno al ingreso de funcionarios públicos, que por cierto cuenta a su favor con una tradición larga y compartida en los distintos países, partidos políticos y sectores sociales partidarios de abatir una burocracia y las prácticas de clientelismo.

En última instancia, estos ajustes estructurales que llevan adelante las políticas macroeconómicas en sus primeras etapas, más que provocar actitudes reactivas o de resistencia, van dejando paso a comportamientos de adaptación que no arriesgan la sustentabilidad social de estas reformas. Entre esos comportamientos de adaptación cabe mencionar la aceptación de reducciones en la cantidad y la duración de las jornadas de trabajo, que implican un recorte del salario real, para contener el nivel de desempleo de las empresas comprometidas por la competencia o la disminución de la demanda; contratos temporales y rotación del personal contratado; acuerdos de indemnización; creación o refuerzo de fondos emergentes para desempleados, y cursos de reconversión y capacitación laboral. Por cierto, vale subrayar que esos mecanismos de adaptación sólo se dan en los sectores formales y organizados del mercado laboral. Por lo tanto, el creciente sector de empleo informal, que se ve reforzado en ese proceso de ajuste, queda al margen de esos mecanismos, aunque en su caso se dan otros procesos de adaptación ya incorporados en ese ámbito laboral, entre otros el aumento del subempleo, la participación del trabajo infantil, el abordaje de actividades que lindan con la ilegalidad o que lisa y llanamente deterioran la seguridad ciudadana.

Podría presumirse, entonces, que las tensiones sociales originadas por la privatización total o parcial de activos o actividades de carácter público han disminuido en intensidad, si se comparan con los primeros intentos que, hace una década aproximadamente, marcaron el ciclo inicial de las políticas de ajuste estructural. Es notorio que las crisis de la deuda externa y fiscal han llevado a reconocer que las nuevas y enormes inversiones que las empresas estatales reclaman con motivo del crecimiento de su demanda y de la revolución tecnológica, les exige recurrir a la iniciativa privada en la prestación de servicios de utilidad pública.

En realidad, las reacciones sociales actuales a esos cambios de propiedad y control son la excepción más que la regla. Han sido más bien los partidos políticos y los sindicatos poderosos los que han aparecido, confrontando esos procesos, sólo cuando han estado en cuestión empresas emblemáticas y estratégicas en la historia y la soberanía económica nacional.

En los mismos círculos ligados a partidos políticos y en sus plataformas electorales suele figurar la problemática de la competencia externa y el desempleo contra la que se debaten los núcleos empresariales (sobre todo medianos y pequeños) y los trabajadores, respectivamente. Sin llegar a mencionar el término proteccionismo y sin un cuestionamiento genérico de las privatizaciones, se proponen apoyos fiscales y crediticios, y la necesidad de redefinir los acuerdos de libre comercio para limitar una apertura externa irrestricta. Sin embargo, en la actualidad esos planteos no reciben un apoyo importante de sectores sociales, ni mucho menos amenazan la sustentabilidad de esa primera generación de cambios estructurales de las políticas macroeconómicas.

Pese a lo dicho, merece consideración especial un aspecto que con frecuencia remueve el escenario social y político: la falta de transparencia y los fenómenos de corrupción en los procedimientos de enajenación de activos y concesiones de servicios públicos. La reiteración,

gravedad y amplia difusión de esos hechos han sido parte de la agenda política cotidiana y de la crónica económica roja. Sus efectos en la opinión pública han sido, en definitiva, el descrédito y desprestigio del sistema político en su conjunto. Esta problemática, a la que se agregan en ocasiones las fallas de servicios públicos privatizados que supuestamente cumplían la premisa de eficiencia y los aumentos poco fundamentados de sus tarifas, han provocado brotes de inconformidad que plantean una visión crítica de las políticas macroeconómicas, puesto que dañan el sistema político y, por lo tanto, la gobernabilidad.

La segunda conjetura, contrapuesta a la anterior, consiste en señalar que la segunda generación de ajustes estructurales de las políticas macroeconómicas, sin tener connotaciones explícitas de desempleo, provoca sin embargo reacciones sociales que pudieran tener una dosis considerable de preocupaciones sobre el empleo. Esta situación se observa especialmente en el terreno de las reformas educativas y del sistema de salud, que han sido focos notorios y repetidos de conflictividad en las sociedades latinoamericanas y también en la región centroamericana.

En estas reformas, el progreso tecnológico no influye con la misma fuerza que la que adquieren los ajustes estructurales que involucran a las empresas. Hasta cierto punto, podría asegurarse que en estas reformas, estrictamente, no está en juego la búsqueda de una mayor competitividad. El objetivo principal que se persigue cuando se encaran cambios estructurales de la educación y la salud públicas es, sobre todo, el logro de una mayor productividad, con base en una ecuación de costos-beneficios sociales. En ese proceso, las políticas macroeconómicas ponen en tela de juicio tanto el monto como el destino de los importantes subsidios que reciben esas actividades. Esas políticas propugnan, a la vez, una mayor selectividad en la demanda y un aumento del autofinanciamiento en la prestación de esos servicios. En su conjunto —aunque quedan relativizadas por las características de las estructuras nacionales vigentes—, esas propuestas reformistas tienden a sacudir los enraizados sistemas educativos y sanitarios, al cambiar sus objetivos y criterios operativos.

El núcleo central de ideas sobre la reorganización y los nuevos métodos de financiamiento de la educación y la salud públicas que impulsan las políticas macroeconómicas no es motivo de esta investigación. Pero lo que sí interesa resaltar es que esas reformas no sólo modifican el contenido y el alcance de esos servicios públicos, sino que existe una fundada presunción de que también tienden a modificar los puestos de trabajo establecidos y las oportunidades laborales futuras.

En tal sentido, en los conflictos y tensiones que se han originado en el debate, concreción y puesta en práctica de esas reformas, subyace una preocupación implícita sobre el empleo, que abarca la vasta población económicamente activa incorporada en ambos sistemas, y que, naturalmente, moviliza los poderosos gremios y grupos de interés que operan en ellos. Las reivindicaciones salariales periódicas, además, convergen en ese clima tenso, ampliando el espectro de los efectos de los movimientos y reacciones antirreformistas.

En suma, una aproximación a los factores sociales sensibles a los cambios estructurales promovidos por las políticas macroeconómicas permite establecer una jerarquización preliminar de los mismos. Los ajustes que más afectan a la sustentabilidad social son los que más amenazan el nivel de empleo. En contra de lo previsto, los sectores sociales perjudicados por la entrada de la economía en los mercados comerciales y de capitales, por la privatización de empresas

públicas, y por los cambios en la organización y gestión empresarial que generan consecuencias explícitas sobre el empleo, no tienden a manifestar en general una resistencia significativa. El carácter ineluctable que ideológica y prácticamente asume la revolución científico-tecnológica y la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia y competitividad, pueden contribuir a explicar por qué los sindicatos y trabajadores involucrados en ese proceso tienden a aceptar mecanismos de compensación o adoptan progresivamente conductas de adaptación, entre las cuales figura el ingreso al populoso sector informal de la economía.

Hay dos excepciones a este relativo conformismo. La primera de ellas se produce en las privatizaciones de empresas públicas a las que políticamente se les reconoce un papel estratégico o que tienen una historia muy ligada a la soberanía económica nacional (por ejemplo, sectores petrolero, eléctrico y de comunicaciones). La otra excepción no es en sí misma una reacción a las privatizaciones, sino una repercusión a la falta de transparencia y a la corrupción que han acompañado los procedimientos aplicados, con un importante deterioro de credibilidad en el sistema político.

Por otra parte, los ajustes estructurales de segunda generación, como los que inciden en el sistema educativo y de salud, no tienen a primera vista un efecto ocupacional, pero encuentran fuertes resistencias a cambios institucionales, organizativos y de financiamiento. La presunción de una reestructuración cuantitativa y cualitativa del empleo y del acceso a esos sistemas puede ser una de las causas de las reacciones ante esa política de ajuste, a la que se vinculan las reivindicaciones salariales opuestas a una disminución real de los presupuestos y subsidios a la educación y la salud públicas.

4. La gobernabilidad: un factor de síntesis

La gobernabilidad, entendida generalmente como la aptitud de los gobiernos para encauzar, regular o limitar la conflictividad social, se ha analizado desde distintas perspectivas. La primera relacionaba el régimen político con la estabilidad económica. Desde mediados de la década de los años sesenta hasta los umbrales de los años ochenta, muchos países latinoamericanos, sobre todo del Cono Sur del continente, vivieron el dilema de qué régimen de gobierno (democrático o autoritario) era el más apto para alcanzar una estabilidad económica simbolizada por la erradicación de las distorsiones de todo orden que provenían de una inflación imparable, e incluso, llenar el llamado “vacío de poder” que se abatía sobre el sistema político.

No fueron pocas las posiciones que atribuyeron la ingobernabilidad (atendida como descontrol inflacionario) a las excesivas demandas sociales y a la permisividad o incapacidad de los regímenes democráticos de contenerlas por razones de índole político-electoral. Al mismo tiempo, la gobernabilidad y la efectividad de las políticas de estabilización se asociaban cada vez más a la necesidad o a la permanencia de los regímenes autoritarios, identificados con la disciplina y la voluntad de no ceder a la tentación de hacer concesiones y ser reacios a buscar apoyos sociales a costa de las finanzas públicas.

De estas concepciones y de las experiencias autoritarias ya superadas en los últimos años por los procesos de redemocratización que se vivieron en toda América Latina se extrajo, empero, un corolario común: la estabilidad y la disciplina financiera constituyen un requisito y,

hasta cierto punto, una carta de triunfo para la gobernabilidad democrática, puesto que la sociedad en su conjunto considera que son un soporte de la estabilidad política y económica.

Esa creencia generalizada en América Latina acerca de los nexos estrechos que se entablan entre la gobernabilidad democrática y la política macroeconómica de estabilidad no cancela el tema. Nuevos datos de una realidad dinámica y cambiante exigieron y exigen profundizar en otros aspectos de la cuestión.

En efecto, si se admitiese simplemente que las políticas de estabilización garantizan por sí solas la gobernabilidad, ello significaría que no cabe esperar que afloren conflictos sociales de importancia o que éstos, cuando ocurren, no la amenazan en su esencia sino, y eventualmente, en lo que el léxico de la mercadotecnia política denomina popularidad de las autoridades o gobiernos de turno. Un examen de la realidad de los países centroamericanos, en particular, demuestra que ello no es totalmente cierto y que deben considerarse otros factores para detectar los límites o las restricciones a que puede verse sometida la gobernabilidad.

Ya se expusieron los factores sensibles a la sustentabilidad social que emergen de la administración macroeconómica y que influyen en la gobernabilidad, como son las medidas que, buscando abatir el déficit fiscal (eliminación de subsidios, aumentos de tarifas e implantación de impuestos nuevos o mayores), inciden notoriamente en los ingresos reales de los sectores medios y más pobres, y en las posibilidades de aumentar el gasto social ante un panorama muy deficitario en ese terreno. También se mencionaron aquéllas reformas estructurales que, como las que recaen en el sistema educativo y de salud, presumen reducciones en su cobertura, en el nivel de empleo y calificación de sus numerosos trabajadores, en un contexto de intrincados intereses corporativos e, inclusive, empresariales.

Pero volviendo a la línea de pensamiento sobre gobernabilidad y regímenes políticos, y reconocida unánimemente la viabilidad y vigencia de la democracia política, es común que se recupere la distinción, ahora en distintas circunstancias y coordinadas históricas, entre las nociones de gobernabilidad democrática formal (representativa e institucional) y la gobernabilidad democrática real (participativa y social). Esta clase de dualismo desprende la diferenciación teórica y práctica entre los fundamentos de la legalidad, por una parte, y los de la legitimidad de las acciones de un gobierno democrático, por la otra. En el fondo de este planteo subyace para algunos partidos políticos, sindicatos, iglesias y organizaciones no gubernamentales la idea de que la gobernabilidad de un régimen democrático representativo se debe apoyar siempre en una amplia participación y consenso social, con el fin de legitimar las decisiones importantes que asuman los gobiernos, aun cuando éstos hayan surgido de elecciones libres y ajustadas a derecho. Esta es la causa de que hayan proliferado los intentos, muchos exitosos, de institucionalizar procedimientos tales como el referéndum sobre temas o decisiones nacionales trascendentes o, en ciertas coyunturas, la convocatoria a acuerdos, diálogos o pactos sociales de amplio espectro.

En esta forma de entender la gobernabilidad no existen elementos que permitan establecer una relación directa entre esa noción y las políticas macroeconómicas, como la que sí se verificó en el análisis anterior sobre regímenes de gobierno. Con todo, es evidente que en momentos críticos en la aplicación de las políticas macroeconómicas, las tensiones que éstas provocan pueden conducir, sin perpetuarlas, a fórmulas de mayor participación social en la definición de

las orientaciones de esa política; lo que, en última instancia, consigna la pretensión de dotar de una mayor sustentabilidad social a la gestión macroeconómica o algunas de sus facetas más conflictivas.

Aunque ese debate entre democracia formal y democracia participativa lleva al campo doctrinal de la ciencia política y, por lo tanto, se aleja del objetivo de este documento, es indudable que la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, en ciertos momentos, encuentra en la mayor participación social un medio de reforzar una gobernabilidad frágil o debilitada.

Otra concepción alternativa de la gobernabilidad ha cobrado fuerza en los últimos años, con claras connotaciones sobre la dinámica social vinculada a las políticas macroeconómicas. Tal es el caso del concepto de gobernabilidad asociado a la seguridad y la certidumbre públicas que, podría aseverarse, constituyen hoy una de las máximas preocupaciones, discusiones y propuestas no sólo en el concierto latinoamericano sino en todo el mundo. En efecto, la gobernabilidad a fines del siglo XX tiene como amenazas principales, por una parte, la inseguridad que define un estado generalizado de desconfianza por el temor que los ciudadanos tienen a los aparatos de control social —en especial, la policía— por su dudosa capacidad de combatir la violencia, y una delincuencia creciente que atenta contra sus vidas o sus patrimonios; y, por la otra, la incertidumbre que sufren con relación al ejercicio y protección de sus derechos civiles, por la ineficacia que suele caracterizar al sistema judicial.

Pero, ¿qué relación guarda esta problemática gravitante en la gobernabilidad con la gestión macroeconómica? A primera vista no se perciben nexos entre ambos procesos. Los trabajos sobre el aumento de los índices de delincuencia y violencia, así como los problemas en la administración de justicia, tienden a subrayar como factores causales, entre otros, la desorganización y decadencia de la institución familiar, la ineficacia de las instituciones de control social, los retrasos y la deserción educativa, la incorporación de nuevos patrones culturales, la influencia ejercida por los medios de comunicación y la notoria pérdida o deterioro de los valores sociales. Las razones de orden económico aparecen relativamente relegadas ante esos valederos factores extraeconómicos que operan en el plano individual, familiar o comunitario.

Sin embargo, cuando se profundiza en esa fenomenología que se expresa en fracturas de la convivencia, la tolerancia y la ética sociales, se pueden hallar fuertes raíces de la inseguridad y la incertidumbre ciudadanas en la frustración y desesperación que produce más que vivir en la pobreza, sumirse en ella, o sea, empobrecerse por la falta de oportunidades para conseguir empleo e ingresos permanentes lo que, a su vez, influye en las posibilidades de educación, salud y vivienda.¹⁵ Ingresos bajos u ocasionales, cuando no nulos, en la mayoría de los desempleados,

¹⁵ “La desigualdad promueve la violencia probablemente por su asociación con altas tasas de desempleo y subempleo en grupos específicos y sentimientos de privación y frustración económica en estos grupos... No sucede lo mismo con el vínculo entre pobreza y violencia. Indagaciones recientes en la región no encuentran una asociación clara entre pobreza y la violencia, esta última medida por tasas de homicidios”. Buvinic Mayra y Andrew Morrison (1999), *Notas técnicas. Prevención de la violencia*, BID, División de Desarrollo Social, Nueva York, julio.

confluyen hacia una marginación social que los aparta progresivamente de los mercados y del cumplimiento de las normas ciudadanas.

Por una parte, combatir las manifestaciones de esa problemática de inseguridad e incertidumbre mediante el fortalecimiento de los aparatos institucionales de represión, de procuración e impartición de justicia e inclusive de prevención, parecería una respuesta lógica. Sin embargo, ese propósito se ve comúnmente restringido por la aplicación estricta de las políticas macroeconómicas de estabilización. Las reservas que estas políticas imponen al aumento del gasto público y la rigidez de su misma estructura constituyen claras limitaciones financieras para apoyar y modernizar las clásicas funciones de “juez y gendarme” del Estado liberal.

Si se pretende mejorar los niveles de ingresos y las opciones ocupacionales, es previsible que esos objetivos tampoco sean plenamente compatibles con las políticas macroeconómicas, aun cuando éstas permiten obtener tasas razonables de crecimiento del producto. Por una parte, las posibilidades de elevar el gasto social, como se ha dicho, están limitadas por la fuerte tensión fiscal. Por otra, hay que recordar que las políticas de cambio estructural, en su búsqueda de mayor competitividad, impulsan una apertura del mercado, reformas del Estado, de las relaciones laborales y la seguridad social, y de las propias empresas, que empujan hacia el desempleo o al subempleo a los burócratas y a los trabajadores desplazados por la modernización tecnológica acelerada, además de dejar poco espacio a los recién llegados al mercado laboral. En el caso de los países centroamericanos, la consolidación de la paz y de la democracia ha engrosado ese conjunto vulnerable con ex miembros de los aparatos armados que quedaron inactivos a edades tempranas.

De este modo, las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural que implican restricciones presupuestarias para aumentar el gasto social, el desempleo y los ingresos insuficientes pueden tener consecuencias significativas en la gobernabilidad, puesto que entroncan indirectamente con la sentida y grave problemática de la violencia, la delincuencia y la incertidumbre públicas.

Otra perspectiva alternativa que relaciona la aplicación de las políticas macroeconómicas con la gobernabilidad es la ya mencionada a propósito de los procedimientos irregulares de privatización de empresas o actividades públicas y el descrédito que ello ha significado para el gobierno y los sistemas políticos en general. En mayor medida que el anterior, el nexo señalado es francamente indirecto puesto que las irregularidades, faltas de prolijidad o las denuncias de corrupción relacionadas con la venta de activos o concesiones de utilidad pública no son propiamente responsabilidad de las políticas macroeconómicas. Sin embargo, esta independencia no resulta tan clara cuando esos hechos son difundidos y llegan a la opinión pública. En buena parte esto es así porque el punto de partida de esas transferencias a la esfera privada de patrimonios y funciones desempeñadas durante mucho tiempo por el Estado es precisamente la aplicación de las reformas que las políticas macroeconómicas propugnan, puesto que casi como en axioma, se ha repetido continuamente la necesidad de abrir espacios al mercado y a los capitales privados para incrementar la eficacia y la productividad, en contraposición a los vicios y al atraso que se atribuía a la producción de bienes y servicios en manos del Estado.

Comparativamente con las otras vertientes de la sustentabilidad social de la gestión macroeconómica, estos acontecimientos no sólo dañan las propuestas de reestructuración económica, sino que fundamentalmente dan curso a una desconfianza que se descarga sobre la imagen de los políticos, y un descrédito también genérico sobre la institucionalidad democrática. En estas circunstancias, podría afirmarse que la gobernabilidad se debilita por ese clima de decrecimiento que envuelve implícitamente ciertos fundamentos de las directrices macroeconómicas.

Un aspecto de la gobernabilidad que continúa presente, aunque ya no mantiene la importancia de épocas pasadas, lo constituyen los problemas de la soberanía nacional. La realidad de un mundo internacionalizado y la ideología de la globalidad han diluido los obstáculos o resistencias que se oponían a la libre circulación comercial, financiera y de capitales (aunque mucho menos del factor trabajo). La información y la comunicación, puntales de la revolución científica y tecnológica, han acortado el espacio y el tiempo, y han normalizado pautas y comportamientos en el campo social, económico y político. El desmantelamiento de las regulaciones o códigos de conducta de las empresas multinacionales y el fortalecimiento de los mecanismos obligatorios de supervisión internacional, en el marco de procesos cada vez más amplios y novedosos de integración, son algunas de las expresiones, presentes en la región, de esa visión liberal dominante de fronteras abiertas, que se impone sea por la necesidad, sea porque cunde la sensación de que resulta inevitable.

Aun en este contexto de profunda inserción internacional, existen instancias en las que resurge el principio de defensa de la soberanía nacional, que alcanza a cuestionar algunas iniciativas de las políticas macroeconómicas. Esta clase de situaciones se vive, por ejemplo, en ciertos procesos de privatización de empresas que son emblemáticas en el sector público por el trasfondo histórico que enmarcó su nacionalización, el papel estratégico que cumplen en la economía nacional, o su carácter de empresas rentables, con favorables expectativas en el largo plazo, y que cuentan con poderosos sindicatos que tratan de mantener su posicionamiento privilegiado en sus relaciones laborales. Los sectores energéticos son un ejemplo de los mayores problemas en esta materia. La privatización, en estas circunstancias, no encuentra el eco favorable o la permisividad que caracteriza otras desincorporaciones en el sector público. La resistencia o tensiones sociales que se producen llevan a menudo a dirimir estos conflictos, recurriendo a reducir la privatización a áreas restringidas de la actividad de la respectiva empresa pública, o a buscar consensos más amplios por medio de plebiscitos o procedimientos de consulta a la población en su conjunto.

Desde otra perspectiva, ese principio de soberanía aparece también cuando grupos empresariales reclaman no proseguir con las estrictas reglas de las políticas macroeconómicas en materia de libre comercio y el manejo del tipo de cambio, por entender que el Estado debe asumir mayor autonomía para proteger sus intereses contra lo que denominan mecanismos desleales de competencia de terceros países en determinados mercados. Esta tensión, que cobra fuerza en ciertas coyunturas críticas, por un ciclo recesivo o dada la alta inestabilidad en los precios y las demandas internacionales, lleva a esgrimir distintos argumentos. Lo más común es acusar de *dumping* a exportadores extranjeros por la protección que en sus respectivos países reciben en forma de subsidios, facilidades impositivas o financieras. Esos reclamos se extienden, asimismo, ante las devaluaciones significativas e inesperadas de países que cambian bruscamente los niveles de competitividad preexistente y, por lo tanto, influyen en las relaciones de intercambio, en

detrimento del país o países que mantienen la disciplina en el cumplimiento de sus políticas macroeconómicas. Si esta situación continúa, es altamente probable que la sustentabilidad social de esas políticas sufra conflictos crecientes, y que se vuelvan más frágiles las condiciones de gobernabilidad.

Todos estos aspectos de las administraciones macroeconómicas que influyen en el grado de gobernabilidad y lo alteran, dado que ponen a prueba la sustentabilidad social, pueden ordenarse según dos grandes criterios.

El primer criterio está dado por las hipótesis sobre los factores sensibles de la sustentabilidad social, vinculados directa y visiblemente con las políticas macroeconómicas, y con una relativa influencia en las condiciones de gobernabilidad. A estos efectos, se considera que existe tal vinculación directa y visible en aquellas tensiones sociales que se atribuyen de forma indiscutible a las políticas macroeconómicas. Se entiende que existe una relativa influencia en la gobernabilidad cuando las reacciones conflictivas condicionan aspectos de las políticas macroeconómicas, pero no cuestionan el sistema político como tal. Aquí cabe citar desde la óptica estabilizadora de esas políticas, las tensiones provocadas por las medidas que deterioran en lo inmediato los ingresos personales, y la relativa incapacidad estatal de incrementar el gasto social como consecuencia de la tensión fiscal. Y desde el ángulo de los ajustes estructurales, debe reconocerse las resistencias provocadas por las reformas en sistemas complejos como el educativo, de salud y seguridad social, que amenazan los niveles ocupacionales, y la privatización de empresas públicas emblemáticas y estratégicas, con un alto nivel de sindicalización.

El segundo criterio es el que pone de relieve una incidencia social mucho más mediatizada e indirecta, así como menos notoria, de las políticas macroeconómicas, pero, al fin y al cabo, igualmente influyente en un escenario de gobernabilidad debilitado. En este caso, se entiende por incidencia mediatizada, indirecta y menos notoria, la comprobación de que las tensiones sociales registradas no son atribuibles exclusiva y prioritariamente a la gestión macroeconómica sino a sus condicionalidades en general; o, también, a las formas de operar de determinadas transferencias del patrimonio público, las cuales en lo sustancial son de naturaleza administrativa y jurídica. En cuanto al concepto de gobernabilidad debilitada, expresa el creciente desprestigio de algunas instituciones del sistema político. Según este criterio, las restricciones financieras y los problemas de empleo, que se supone provienen del ámbito macroeconómico, han surgido, entre otras, de las diversas explicaciones sobre el aumento de la inseguridad y la incertidumbre ciudadanas, verdaderas amenazas de la gobernabilidad en la realidad centroamericana. Del mismo modo, la corrupción y las irregularidades que han rodeado varias operaciones de privatización de empresas y actividades públicas, han dejado una secuela social de descreimiento político que afectó seriamente a la gobernabilidad en los países donde esos desvíos fueron conocidos, y no siempre sancionados.

III. ESTUDIOS DE CASO SOBRE LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN CENTROAMÉRICA

I. Introducción

En el capítulo anterior se bosquejaron algunas hipótesis sobre la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, y se jerarquizaron en función de su sensibilidad en la sociedad y la realidad política. Estas apreciaciones apriorísticas, en algunos aspectos avaladas por las experiencias recientes en algunos países latinoamericanos, deben confrontarse con la particular realidad centroamericana. Con este propósito, en primer lugar se optó por un criterio de aproximación a la subregión en su conjunto, limitando el estudio a tres países con un desarrollo económico y social relativamente diferente, como son Nicaragua, El Salvador y Costa Rica.¹⁶

En segundo lugar, el período de análisis se redujo al trienio 1997-1999. Dos razones abonaban ese criterio de delimitación temporal. La primera es la conveniencia de ahondar en un lapso en el cual ya se han consolidado las condiciones de funcionamiento democrático en El Salvador y Nicaragua, luego de los acuerdos de paz, la transición postbélica y el reacomodo de las fuerzas sociales y políticas que esos procesos conllevan. En el caso de Costa Rica, la democracia se mantuvo todo el tiempo; no obstante, este país recibió la influencia de la reconstrucción política de El Salvador y Nicaragua, sea por la reducción que experimentó en el flujo de donaciones externas, sea por convertirse en receptor de importantes contingentes de inmigrantes nicaragüenses.

La otra razón, que afecta a los tres países seleccionados, como a muchos otros de América Latina, fue la grave crisis que los sacudió a comienzos de los años ochenta. Fue luego de persistentes políticas de ajuste que, en la década de los noventa, la gran mayoría encaró simultáneamente reformas estructurales. Por esa circunstancia, el trienio 1997-1999 es un buen período de referencia para verificar si las políticas macroeconómicas de estabilización y de cambios estructurales sufren o no, en la actualidad, más reacciones de oposición que aquéllas que les precedieron. Este criterio de valor comparativo es de por sí valioso, dado que permite registrar los motivos de las diferencias verificables en la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas.

La presentación de los tres casos analizados se hará país por país, y se distinguirán, en la medida de lo posible, las tensiones emanadas de las políticas de estabilización de aquéllas que provienen de los cambios estructurales. Conviene recordar que existe una alta interrelación entre ambos componentes de las políticas macroeconómicas, lo que no siempre hace viable asignar las tensiones o conflictos a una causa u otra.

¹⁶ Las experiencias de Nicaragua, Costa Rica y El Salvador en materia de conflictividad social, asociadas a las repercusiones de la política macroeconómica, fueron recopiladas y sistematizadas en estudios realizados por expertos nacionales.

2. El caso de Costa Rica

La política costarricense pasó tres etapas luego de la crisis de 1980. La primera corresponde al trienio 1980-1982, cuando se emprende un ajuste recesivo no planeado que, entre otras cosas, no sólo debilita la dinámica económica en su conjunto, sino que lleva al extremo de declarar una moratoria de la deuda externa en julio de 1981. Durante el trienio siguiente, el nuevo gobierno (1983-1985) aplica una política de ajuste no recesivo que establece orientaciones de mediano plazo, tales como la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, que establece límites al crecimiento de los gastos y del número de empleados; la determinación de las condiciones legales para vender o liquidar ciertas empresas estatales, y la unificación e incremento de los incentivos a las exportaciones, al mismo tiempo que se apoya una política de apertura comercial con una rebaja de aranceles.

En cuanto a la política de estabilización, como consecuencia de la tensión fiscal que, entre otros factores, produce el pago de altas tasas de interés de una creciente deuda interna, se puede afirmar que la década de los años noventa ha sido una época de cambios bruscos, donde períodos de relativa estabilidad se alternan con fuertes ajustes. En su transcurso, los diferentes gobiernos buscaron que el nivel de salarios reales se mantuviera. Pero durante los últimos años se observa un proceso de desaceleración económica, que se alimenta con el descenso en el ritmo de las inversiones. Todo ello exacerba aún más la presión fiscal, limita la capacidad de emprender programas sociales y hace difícil responder a las demandas salariales que se producen fundamentalmente en el sector público.

a) Reacciones ante la política macroeconómica de estabilización

Las expresiones de inconformidad asociadas a las reglas de la política macroeconómica de estabilización (limitación de los gastos públicos, limitación del empleo público, restricciones a los niveles salariales de los funcionarios) se han manifestado en paros y huelgas en cuatro ámbitos: puertos, universidades estatales, salud pública y sector público en su conjunto.

En materia portuaria, las tensiones se produjeron respecto de la empresa pública denominada Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Este organismo cumple una función estratégica en materia de comercio internacional, especialmente en lo que concierne a la exportación agrícola e importaciones. Aunque su radio de influencia se encuentra en la ciudad de Limón, el mismo se propaga a todo el país.

Sus trabajadores, por reivindicaciones vinculadas a sus ingresos, han paralizado reiteradamente los muelles en el período analizado. Los reclamos esgrimidos han tenido que ver con prestaciones y bonificaciones en 1997 y con aumentos salariales en 1999 (compartiendo una huelga que con esa consigna se realizó en todo el sector público), pero sus demandas principales en el período han sido el cumplimiento de actas con acuerdos laborales y la validación de las convenciones colectivas de trabajo, en las que se incorporan tanto aspectos salariales como condiciones de trabajo.

Este sindicato portuario, antiguo, con una fuerte organización y situado en un área estratégica de la economía, posee, como es de esperar, una fuerza reivindicativa muy considerable, que se hace sentir incluso sobre la reubicación de sus trabajadores y las indemnizaciones que deben recibir por ese concepto, así como en la lucha que llevan a cabo por acceder a terrenos fiscales para la construcción de sus viviendas.

Es indudable que este gremio constituye un baluarte contra todo intento de ajuste que afecte a los ingresos y condiciones laborales de los trabajadores. Por ejemplo, su conflicto por el reconocimiento, negado en la esfera judicial, de la validez de las convenciones colectivas, es una disputa que se vincula con la regulación laboral, puesto que la convención tiene carácter de ley y se asimila más al derecho privado que al derecho público. Vale decir que el sindicato exige su aplicación a todos los contratos individuales o colectivos en las empresas, industrias o regiones a las que afecte. En este conflicto, el sindicato portuario cuenta con el apoyo de entidades públicas que reclaman la validez de sus convenios colectivos; entre otros, tres bancos y varias empresas públicas, 43 municipalidades y dos universidades.

Para ejemplificar los límites que este gremio impone a la política macroeconómica, cabe mencionar la presión que ejerció con una paralización de los muelles atlánticos (en la que participaron los muelles del Pacífico) contra una ley de concesión de obra pública que incluía los muelles. Este proyecto de ley, que formaba parte de una reforma en la gestión portuaria, amparaba también las obras de energía y telecomunicaciones. La ley, finalmente, no fue aprobada.

El tema portuario ha sido, por lo tanto, una barrera a los ajustes que tendían a modificar los ingresos y las condiciones laborales de sus trabajadores. Pero merece destacarse que también constituyó un obstáculo para los cambios estructurales ligados a su gestión, a la regulación laboral y a las posibilidades de la participación privada mediante la concesión de ciertas actividades.

En lo referente a las universidades estatales, el conflicto generado por las renegociaciones de las convenciones colectivas y los aumentos salariales de los funcionarios ha sido recurrente en el período considerado. Su máxima expresión fue la huelga de la Universidad de Costa Rica, que se extendió algo más de dos semanas, precisamente por reivindicaciones salariales.

Otro sector que ha generado tensiones sociales ha sido el de la salud pública. Los paros parciales de actividades en las distintas instituciones públicas son frecuentes, tanto a nivel técnico como de servicios. El de mayor trascendencia fue el ocurrido a mediados de 1999, de alcance nacional, en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), en el que se reivindicaron demandas salariales, la creación de 1 500 plazas, frenar el recorte presupuestario e impedir la privatización de ciertos servicios. Es presumible que esta plataforma de reclamos se reitere si la contención del gasto y el empleo público se mantienen con vistas al logro de las metas financieras. Llama la atención que estos movimientos programan aumentar el número de plazas, y se oponen a una eventual reforma estructural que apunte a la privatización de diversos servicios del sector.

Los conflictos de los empleados públicos en su conjunto tuvieron lugar a mediados de 1999 y sus reivindicaciones fueron fundamentalmente salariales. Merece subrayarse que la mayor

adhesión y participación en la movilización de los funcionarios públicos se obtuvo del sector salud y de las universidades estatales, justamente dos de los focos más conflictivos ante las políticas macroeconómicas de estabilización, en lo que se refiere a la restricción del gasto público y a las remuneraciones reales de sus funcionarios.

Entre los rubros más afectados por las limitaciones presupuestarias en Costa Rica figura el de las inversiones públicas. Las reacciones que provocó en determinadas comunidades o regiones y la ausencia o el déficit en la prestación de servicios fueron particularmente visibles en materia de demandas por una mayor y mejor infraestructura. Esto ocurrió sobre todo en 1997 y en determinadas zonas del país. Varios bloqueos de carreteras u otras vías de comunicación obedecieron concretamente a protestas por el incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno de reparar caminos y construir puentes. La importancia de esos bloqueos consistió en que perturbó la movilidad y el transporte en puntos concretos, aunque, por sus características, sus reclamos se restringían a problemas locales o regionales. Por su significación se pueden mencionar el bloqueo en Abangares, dirigido por un Comité de Lucha de Nicoya, una ciudad guanacasteca; el bloqueo en la zona sur del país, reclamando la finalización de un tramo de 60 km de la carretera Costanera Sur, además de la construcción de diques y un puente en la zona; y finalmente, el bloqueo en la zona norte del país, liderado por el Comité Procaminos de San Carlos, con exigencias de reparación de rutas entre poblados, la construcción de un puente y la mejora de carreteras.

Los conflictos originados por aquellas tensiones, que parecerían responder a las repercusiones de las políticas de estabilización, desembocaron por lo general en diálogos o acuerdos, prácticas muy apegadas al sólido y antiguo sistema político democrático de Costa Rica.

La situación se modifica relativamente cuando se entra al terreno de las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, en el que se observan mayores controversias, que ya fueron anticipadas cuando se señaló la oposición que los trabajadores portuarios y otros sectores tuvieron con respecto a la ley de concesión de obras públicas, así como a la reivindicación de los convenios colectivos que trababan todo intento de regulación y movilidad laboral. También cabe recordar la reacción de los funcionarios de la salud pública en contra de la privatización de diversos servicios. Pero el espectro de reformas y las resistencias sociales a las mismas cubre otras áreas, como se verá a continuación.

b) Reacciones ante la política macroeconómica de cambio estructural

Los indicadores de tensión en la sustentabilidad social referidos a los propósitos reformistas de las políticas macroeconómicas en Costa Rica, en el período considerado, pueden ser desglosados por su objeto y repercusiones en dos grupos: por una parte, con relación a las reformas que abarcan la privatización de empresas o actividades públicas y las que afectan a los servicios sociales; y, por la otra, las reacciones referidas a la apertura comercial externa y la reestructuración del aparato estatal.

En lo referente a la privatización de empresas o actividades públicas, las áreas más comprometidas y cuestionadas han sido las de telecomunicaciones, seguros y las ya mencionadas concesiones de obras públicas.

En materia de telecomunicaciones, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la institución pública encargada de suministrar los servicios de energía y telecomunicaciones, actividades bajo monopolio del Estado por mandato constitucional. La privatización de la parte de telecomunicaciones se ha planteado con argumentos tales como la ineficiencia, incapacidad de competir internacionalmente y su alto costo, además de los recursos que proporcionaría la venta para atenuar el problema de la deuda interna. Opuestos a la privatización están los trabajadores de la empresa, e inclusive una gran mayoría de la población según las encuestas de opinión ciudadana. Se han producido varios movimientos contrarios a la privatización en el período de estudio, además de convertirse en una consigna de otros movimientos. Una huelga en mayo de 1997 ha sido, sin embargo, la máxima expresión de esa oposición. La situación actual sobre esta privatización está estancada. Los proyectos de modernización de ICE se siguen discutiendo en la Asamblea Legislativa, con diferentes posiciones.

En cuanto a la temática de la apertura del monopolio de seguros, sigue un curso parecido al de las telecomunicaciones. El Instituto Nacional de Seguros tiene por disposición constitucional el monopolio de la comercialización de los seguros de accidentes del trabajo, de vida y otros. El tema de la desmonopolización no ha dado lugar a movilizaciones, pero siempre figura entre los puntos de la plataforma de otros movimientos de trabajadores. El proyecto de apertura también está en proceso la discusión en la Asamblea Legislativa.

Ya se ha hecho referencia a la ley de concesión de obras públicas a sectores privados. La discusión de esta ley se llevó a cabo en un clima de fuertes tensiones y presiones para que quedaran excluidos los muelles y las obras de energía y telecomunicaciones. El conflicto encabezado por los muelles del Atlántico y el Pacífico impidió finalmente la aprobación de la ley a fines de 1997.

En lo que se relaciona con los servicios sociales, los puntos más polémicos fueron los vinculados a los regímenes de pensiones, principalmente, y en menor medida, a ciertos cambios en el campo educativo.

Las polémicas en los regímenes de pensiones fueron las que tuvieron lugar con los maestros y con la CCSS. El pago de pensiones con cargo al presupuesto público se convirtió en la década de los años noventa en uno de los factores más expansivos del gasto público. La restricción de ese gasto comenzó con el magisterio nacional, lo que determinó la huelga más extensa de los últimos años, ocurrida en 1995, y que con menor intensidad continuó hasta fines del año 1999. En 1995, el movimiento de huelga, iniciada por los sindicatos de la educación y acompañada por otros del sector público, reclamaba la derogación de la nueva ley de pensiones, y rechazaba el despido previsto de 8 000 empleados públicos. Finalmente, en noviembre de 1999 la Asamblea Legislativa aprobó algunos cambios en la ley de pensiones al magisterio, que aparentemente satisficieron las principales demandas de los educadores.

Los problemas ocasionados con las pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social surgieron cuando, en 1997, la institución acordó un aumento en la edad de retiro. Esta decisión fue objetada por los sindicatos. Luego de un arduo proceso de negociaciones, que incluyó la realización de un Foro Nacional de Pensiones, se detuvo la aplicación del aumento en la edad de retiro. La Asamblea Legislativa está discutiendo actualmente una reforma más amplia del sistema de pensiones, con posiciones muy diferentes.

Otro grupo de reformas estructurales inscritas en las políticas macroeconómicas está constituido por la apertura comercial externa y la reforma del Estado. La apertura externa operó efectivamente con una importante reducción de aranceles a la importación. No obstante, en la búsqueda de nuevos mercados, el tratado de libre comercio con Chile, que comprendía productos agrícolas, sufrió una fuerte oposición de los productores agropecuarios, especialmente los lecheros, porcicultores y horticultores, que habían solicitado ser excluidos del tratado. Por ese motivo se constituyó el Frente Agropecuario Nacional, dentro del cual la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (UPANACIONAL) tuvo una fuerte participación, con anuncios de bloqueos de 12 vías de comunicación. Ante esta situación, el gobierno anunció que excluiría la producción agropecuaria del tratado, lo que efectivamente sucedió. Aunque de menor importancia, en 1999 se produjo también un bloqueo del acceso al puerto de Caldera, a instancias de los arroceros. Esta situación se debió al anuncio de la compra de arroz en granza que una de las plantas de industrialización iba a hacer de los Estados Unidos a menor precio que el que ofrecían los productores locales. La disputa se cerró cuando el gobierno prohibió a los industriales recibir el arroz en granza de quien no fuera productor nacional.

La reforma del Estado costarricense tuvo una experiencia positiva cuando al servicio de correos (y telégrafos), que institucionalmente administraba el Ministerio de Justicia, mediante una Dirección General de Comunicaciones, fue transformado en una empresa accionaria privada pero de propiedad estatal. Empero, ese cambio se produjo luego de múltiples negociaciones (y una huelga mediante) y empezó a funcionar hacia fines de 1998. Hubo pocos cambios de significación en el resto del sector público, entre otras razones por la oposición férrea y permanente de los funcionarios públicos a cualquier forma de movilidad o regulación laboral.

c) Política macroeconómica y gobernabilidad

Como se estableció en el capítulo anterior, la relación entre las políticas macroeconómicas y la gobernabilidad no es directa. Pero factores tales como la inseguridad ciudadana, el alto desempleo o la corrupción, que pueden ser originados por ciertas medidas o prácticas que tienen su origen en acciones macroeconómicas, pueden ser útiles para analizar tendencias e influencias en ese sentido.

De acuerdo con los elementos de juicio recabados, la inseguridad ciudadana ha aumentado, si se observa el incremento del número de denuncias por delitos contra la vida y, especialmente, contra la propiedad. Sin embargo, dicha inseguridad no está asociada con las limitaciones del gasto público en los aparatos públicos de justicia y de control social, puesto que no sólo se ha aumentado el número de policías, sino que se puso en práctica un plan de profesionalización que implica mejores remuneraciones. Quizá sólo aparece un problema presupuestario en el alto hacinamiento penitenciario, pero sin entidad en cuanto al cuadro de violencia.

La relación entre la inseguridad ciudadana y la evolución de la ocupación tiene, en cambio, una correlación mayor. Si bien los niveles de personas desempleadas o subempleadas son relativamente bajos respecto de la media centroamericana, aun considerando la fuerte inmigración, lo cierto es que, para el período 1996-1998, alrededor de un 28% de la población económicamente activa estaba desempleada o subempleada, lo cual refleja un riesgo potencial

para la sociedad que puede atribuirse primordialmente a las transformaciones en la gestión de las empresas privadas, ya que la burocracia no sufrió disminución alguna.

En cuanto a la corrupción, debe descartarse cualquier vínculo con los mecanismos de privatización impulsados por las directivas macroeconómicas, por la sencilla razón de que no hubo traspasos importantes en la propiedad de empresas o bancos salvo la quiebra del Banco Anglo Costarricense, institución estatal que debió cerrarse, haciéndose el Estado cargo de sus importantes pérdidas, atribuidas, aún sin comprobación, a directivos y gerentes.

d) Resumen

El análisis del caso costarricense, en el período considerado, detecta tensiones y reacciones producidas por intentos de aplicar ciertas medidas macroeconómicas de estabilización y cambio estructural. Pese a los fenómenos conflictivos vividos, se puede afirmar sin ninguna duda que esas situaciones no afectaron en absoluto ni a la sustentabilidad social ni a la gobernabilidad, por una razón muy simple: las orientaciones macroeconómicas más significativas, salvo la apertura externa y aun así con restricciones, se frustraron o quedaron inconclusas. Las movilizaciones sindicales en el sector público, o las de origen regional y de productores, aunadas al cabildeo y al arbitraje político, se encargaron de buscar soluciones financieras a determinados conflictos, o dejaron leyes pendientes en el ámbito parlamentario, cuando no se derogaron las leyes que eran cuestionadas.

En el campo sindical del sector público destacaron, por su capacidad de defender ingresos o el empleo, los gremios portuarios, magisterial, universitario, de salud pública y eléctrico y de telecomunicaciones. Son sindicatos con fuerte gravitación por su papel estratégico o su significación cuantitativa con proyección social y nacional. También participaron en ciertas movilizaciones otras organizaciones privadas, aunque esporádicamente, como los productores agropecuarios y los comités zonales con demandas de infraestructura.

Por lo tanto, se puede concluir que este período marcó una resistencia relativamente mayor a las políticas macroeconómicas con respecto a los años precedentes. Las razones están ligadas a las movilizaciones antes mencionadas. Pero debe tenerse especialmente en cuenta que las concesiones obtenidas o la postergación de muchas iniciativas de inspiración macroeconómica obedecen a las características del sólido sistema democrático costarricense, capaz de canalizar los conflictos sin dañar la cohesión social, y muy sensible a los ritmos electorales. La única amenaza para este cuadro general de gobernabilidad reside en el crecimiento de la inseguridad ciudadana, que encuentra cierta correlación con los problemas ocupacionales.

3. El caso salvadoreño

Como toda América Latina, El Salvador vivió una fuerte contracción económica en el primer quinquenio de los años ochenta, agravada por la intensidad del conflicto bélico interno. Hasta fines de esa década la economía salvadoreña mantuvo un ritmo recesivo.

El advenimiento de los años noventa modificó el ritmo de la economía, en el marco de una estabilidad política lograda con los Acuerdos de Paz, que favoreció la revitalización del consumo derivada tanto de la finalización del conflicto como del soporte financiero que, remesas mediante, facilitó la disponibilidad de divisas. En esos años, además, la apertura comercial externa incrementó la oferta importada de bienes, y la reforma financiera puso en funcionamiento nuevos instrumentos financieros, los cuales fueron factores propicios para la reactivación económica, sin desmerecer la afluencia de la ayuda externa para la reconstrucción.

Sin embargo, en 1996 comenzó un período de desaceleración que, entre otros problemas, introdujo tensiones fiscales que inclusive llevaron a una drástica reducción de la inversión pública y luego a un esfuerzo por conseguir más ingresos corrientes y reducir el monto del gasto público. En este contexto, las fricciones ante las orientaciones macroeconómicas se dejaron sentir crecientemente en la sociedad salvadoreña, en especial durante el período estudiado.

a) Reacciones ante la política macroeconómica de estabilización

Los primeros conflictos del trienio surgieron por los intentos de aumentar la presión tributaria. En 1997 se produjo la detención de tres ejecutivos de una empresa láctea por evasión de impuestos. Al mismo tiempo, una intensa campaña del Ministerio de Hacienda para reducir la evasión del impuesto sobre el valor agregado (IVA) llevó al encarcelamiento de varios empresarios. Ante estos hechos, la poderosa Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) llegó a amenazar con un cierre empresarial debido a lo que calificaba de “acoso fiscal”.

En enero de 1998, poco tiempo después, en el ámbito municipal de San Salvador, un dirigente del partido opositor al gobierno pretendió actualizar legalmente los impuestos que recaudaba el municipio, multiplicando por 18 el aporte que se imponía a los activos de las empresas instaladas en la capital. Frente a ese proyecto de ley, la reacción del sector empresarial no se hizo esperar, tanto de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES), como de la Asociación Bancaria Salvadoreña. El tema continuó en la agenda política, ya que en diciembre de 1998 el anteproyecto entró a la Asamblea Legislativa con la férrea oposición de las corporaciones empresariales, que aducían que los impuestos municipales encarecerían los productos y servicios, mientras, por el contrario, la revisión de tales impuestos se consideraba positiva en 65 municipalidades que participaron en un foro nacional. Finalmente, la propuesta municipal se estancó.

Continuando en el terreno de los ingresos fiscales, en febrero de 1998 una decisión de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), respaldada por el Poder Ejecutivo, elevó las tarifas del servicio de energía eléctrica, lo que produjo una fuerte controversia. Esta decisión, adoptada en pleno proceso de privatización del sector, inducía a pensar que esos aumentos favorecerían dicho proceso, puesto que anticipaba una de las condiciones en la transición de una gestión pública hacia otra de empresas privadas. La controversia desarrollada en la Asamblea Legislativa y el sólido respaldo de la población contra las nuevas tarifas obligaron al gobierno a derogar y revisar la medida, e inclusive a subsidiar el servicio a los sectores con mayores carencias.

En materia de gasto público, los conflictos laborales se intensificaron en el período considerado, y alcanzaron niveles críticos en algunos sectores. La confrontación más prolongada y socialmente más sensible ha sido la serie de conflictos que vivió la salud pública, que comenzaron en septiembre de 1997; todavía en el año 2000 continuaba la paralización de actividades.

El conflicto médico ha tenido varias etapas si se consideran sus momentos más intensos, el tipo de demandas que han conformado su plataforma de lucha y los sectores que se han adherido a su causa. Si se analizan los momentos más intensos, el primero se suscitó en el curso del trimestre marzo-mayo de 1998 con las huelgas iniciadas por el Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRISS) contra el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Un segundo momento crítico se desarrolló en febrero de 1999, con los mismos protagonistas. Finalmente, el conflicto más reciente comenzó con una huelga del Sindicato de Trabajadores del ISSS (STISSS) contra el Instituto del Seguro Social, que continuaba aún en enero del año 2000, con una enorme suspensión de consultas y cirugías.

Explorando los postulados de esta prolongada disputa, es notorio que el tema del aumento salarial de los profesionales, de los médicos, enfermeras y funcionarios constituyó en sus comienzos el punto focal de los conflictos, aunque siempre se argumentaba que las mejoras en el sistema de salud eran una preocupación prioritaria. Esta última preocupación se incluyó en una propuesta de un Plan Nacional de Salud con la pretensión de incorporarlo al Plan de la Nación, y también reapareció con motivo de algunas denuncias acerca de una política deliberada de reducción de cesáreas que se practicaban en el Hospital de Maternidad, presuntamente, entre otros factores, para abatir costos.

A comienzos de 1999, en una segunda fase de este conflicto, la cuestión central de las reivindicaciones pasó a ser la oposición a la privatización del sistema de salud y el apoyo de la estabilidad laboral. Esta consigna surgió porque se difundió el rumor de que el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda estarían preparando directivas tendientes a la privatización de los servicios de salud y un despido masivo de trabajadores del sector, mediante una Ley de la Función Pública. Para medir el clima que rodeaba la controversia, debe tenerse en cuenta que había antecedentes recientes de resoluciones judiciales de ilegalidad de las huelgas o paros de labores médicas, e incluso hasta un decreto de detención provisional de 11 sindicalistas, lo que hacía creíble que el gobierno tomara un rumbo privatizador y de depuración del cuerpo médico. Lo cierto era que la resistencia sindical, en estas circunstancias, trató de evitar un cambio estructural de esa naturaleza, lo que llevó a la Asociación Nacional de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ANTMSPAS) a anunciar en febrero de 1999 una huelga general si se amenazaba la estabilidad del empleo de los trabajadores del sector salud.

Como se ha subrayado, y este es un caso típico, una tensión que tiene su origen en las restricciones que la política estabilizadora establece al gasto público, en una fase crítica puede pasar a convertirse en un conflicto orientado hacia una reforma o un cambio estructural que forma parte de la política macroeconómica. Y en este caso, partiendo de la defensa sindical de una mejora salarial, se generó una polémica sobre la seguridad o la retención de los puestos de trabajo. En la experiencia salvadoreña, el gobierno llegó a proponer una fórmula alternativa de un seguro médico universal, según la cual el ciudadano quedaba en libertad de elegir su centro de

salud (público o privado), tratando así de despertar la competencia que a su vez incrementaría la calidad y eficiencia del servicio, fórmula que no tuvo seguimiento.

En la última etapa de la confrontación en el sector salud, la plataforma sindical, en una especie de gran síntesis, retomó la bandera del alza salarial y el mejoramiento del sistema nacional de salud, pero ahora definiendo una clara posición antiprivatizadora y de defensa de la estabilidad laboral. En otras palabras, se oponía a los límites de gasto público que imponía la política de estabilización del gobierno, pero asumía también una posición contraria a la política de reforma estructural.

Durante este proceso también cambiaron las adhesiones al conflicto. En su primera etapa, el gremio médico tuvo el apoyo de un número importante de instituciones y agrupaciones sociales, afines o no al sector salud. Incluso los colegios médicos de Honduras, Nicaragua y Costa Rica expresaron su solidaridad con el gremio médico salvadoreño. En su segunda etapa, el conflicto asumió la defensa de la estabilidad en el empleo y se inscribió en un movimiento sindical que integraba algunos sindicatos de trabajadores estatales, agrupados en el Movimiento de Organismos Laborales Integrados (MOLI). En la actualidad, a comienzos del año 2000, el conflicto se circunscribe al gremio médico y es apoyado por los sindicatos que tienen reivindicaciones específicas afines (entre ellos, el de maestros, los trabajadores del sector eléctrico y de las distribuidoras de agua potable).

Otro sector, menos movilizado, pero activo en materia de sus reivindicaciones salariales, es el educativo. La falta de un acuerdo entre el Ministerio de Educación y la Asociación de Educadores Salvadoreños (ANDES) sobre una revisión salarial a partir del año 2000, llevó a un conflicto que comenzó en septiembre de 1999. Se adhirieron a ANDES, el Sindicato Gremial de Maestros (SIMES) y el Consejo de Directores de Institutos Nacionales (CODINES).

Finalmente, en la esfera judicial, por su parte, entre noviembre y diciembre de 1999 se desencadenó una huelga convocada por la Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Órgano Judicial, por razones salariales. La Asamblea Legislativa, en principio, accedió a realizar un reajuste del Presupuesto General para el año 2000 y otorgar así los aumentos solicitados por los empleados judiciales. Sin embargo, la Presidencia de la República vetó el decreto mencionado, según la versión oficial, por atentar contra la estabilidad de las finanzas públicas.

En otro plano de los cuestionamientos a la política macroeconómica de estabilización, ahora teniendo como portavoces a los sectores empresariales, en la segunda mitad de 1999 se desencadenaron controversias sobre la gestión monetaria. En particular, la Federación Nacional de la Pequeña Empresa (FENAPES), así como la Asociación de Medianos Empresarios de El Salvador (AMPES), expresaron su descontento por la marginación de estos sectores en la política crediticia de la banca y las altas tasas de interés que se les ofrecía. La Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA) aducía que la solución a esos problemas dependía de que el Banco Central procediera a una reducción de los encajes y accediera a constituir un fondo especial para financiar empresas con fuertes deudas.

b) Reacciones ante la política macroeconómica de cambio estructural

La oposición a las reformas estructurales fue más esporádica. Un primer planteo general surgió de la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), cuando con motivo del 1º de mayo de 1997 solicitó el cese de la privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

En la práctica, no obstante, las oposiciones más explícitas se desarrollaron en 1999, a raíz del rumor ya comentado de la privatización de la salud pública y la defensa de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos. Quizá el caso más sonado, porque supuso una grave polémica con los trabajadores pero también dentro del propio gobierno, surgió de la derogación de la ley de privatización de ANTEL, a mediados de 1997, y la decisión de realizar un estudio más profundo sobre el tema. El origen de ese retraso en la privatización de ANTEL respondió a la suspensión de la privatización que poco antes había recaído sobre el Canal 8 de televisión, como consecuencia de una resolución de la Asamblea Legislativa, atribuida a supuestas presiones ejercidas por un grupo de televisoras privadas. El estudio que se propuso pretendía establecer criterios sobre el precio base de la venta de ANTEL, la eventual división del ente en dos compañías y los porcentajes de participación extranjera. En octubre de 1997, los trabajadores de ANTEL comenzaron a solicitar garantías de permanencia en sus puestos de trabajo, si ANTEL fuese vendida. En enero de 1998, ANTEL se transformó en la Compañía de Telecomunicación (CTE) y se desprendió de 71 trabajadores, miembros del sindicato.

c) Política macroeconómica y gobernabilidad

Sobre aspectos de la seguridad ciudadana que pudiesen tener cierta incidencia en la relación entre políticas macroeconómicas y la gobernabilidad en El Salvador, en el período estudiado sólo cabe remitirse a dos situaciones.

Una de ellas, ya mencionada, fue el rechazo gubernamental a mejorar el presupuesto judicial por las limitaciones al gasto público. Según los magistrados, esa decisión alejaba la posibilidad de modernizar el poder judicial y aumentar su eficacia en un momento en el que se reconocía un aumento de los delitos en la sociedad y se corría el riesgo de alentar una mayor violencia.

La otra situación, que se expresó en septiembre de 1998, tuvo que ver con el rechazo oficial a pagar indemnizaciones a ex patrulleros y ex defensas civiles que habían prestado servicio voluntario durante el conflicto armado. Nuevamente aquí, más allá de otros factores, influía la política restrictiva en materia de gasto público. Un cálculo inicial cifraba en 50 000 el número de ex patrulleros afectados, número superior a los agentes activos. La protesta de estos ex paramilitares llevó al bloqueo de importantes arterias que conducían a San Salvador. Un año después, en agosto de 1999, el conflicto reapareció con mayor intensidad, con un nuevo bloqueo de carreteras y un saldo de dos manifestantes muertos. El Presidente de la República anunció que había que evitar que el Estado y la nación cayeran presos de la violencia. Ante el tono beligerante

que adquirirían las demandas, el Ministro de Defensa puso al ejército a disposición del Presidente y de la Policía.

d) Resumen

Entre los años 1997 y 1999, el aspecto más cuestionado de la política macroeconómica aplicada en El Salvador fueron sus medidas estabilizadoras, sobre todo en lo que concierne a las tensiones fiscales, tanto en materia impositiva como las que atañen a las restricciones que operan sobre el gasto público. En este último rubro, el caso más paradigmático es el conflicto médico, sin omitir otros conflictos sindicales que, como el magisterial, corrieron a la par de éste, o especialmente el que llevó incluso al veto presidencial a un aumento del presupuesto del poder judicial, ya aprobado por la Asamblea Legislativa. También cabe recordar que hasta el conflicto con los ex paramilitares, con su contenido potencial de violencia, obedeció a la imposibilidad manifestada por el gobierno de hacerse cargo de las indemnizaciones que aquéllos solicitaban.

Por lo tanto, podría afirmarse que la sustentabilidad social de la política macroeconómica, sin llegar a un punto crítico, se vio amenazada por la resistencia que el gobierno opuso a modificar sus metas financieras, en áreas tan sensibles como la salud pública, la educación pública y la justicia. En verdad, cabe interpretar esa resistencia gubernamental como una barrera que evitase la propagación de intentos de reajustes salariales en el sector público, puesto que los sindicatos movilizados fueron únicamente los estatales (con la excepción de los actos beligerantes de los ex paramilitares). No obstante, debe subrayarse el activismo que la iniciativa privada manifestó también en otros campos de la política estabilizadora, como la monetaria (crédito, tasa de interés, endeudamiento) y la tributaria, aunque nunca esas controversias llegaron a los niveles de conflictividad que alcanzaron las de origen laboral. Pero sí se hicieron presentes, habida cuenta del clima recesivo, sobre todo en el transcurso de 1999.

Por el contrario, las reformas económicas centradas fundamentalmente en la privatización de empresas o la propia conformación de fondos privados de pensiones, que ya venían procesándose desde los albores de los años noventa, tuvieron muy poca oposición. Prácticamente, esa faceta de la política macroeconómica fue aceptada por la sociedad. Si el caso de ANTEL fue más polémico, ello respondió a factores políticos e intragubernamentales más que de índole social. La propia movilización de los trabajadores de ANTEL ante la venta de la empresa, como la férrea oposición del gremio médico y funcionarios de la salud pública a presuntos programas de privatización del sector, fueron poco a poco dando prioridad a la temática de la estabilidad laboral. Sin que ello significase un abandono de las reivindicaciones salariales ni bajar las banderas de rechazo a la privatización, lo cierto es que la conservación de los puestos de trabajo ganó un amplio espacio en las preocupaciones sindicales.

En el caso salvadoreño, si bien la inseguridad ciudadana y los rasgos de mayor violencia podrían considerarse los factores más riesgosos para la gobernabilidad, la tenacidad de una política de estabilización, a pesar de sus visibles costos políticos y sociales, parece tender a acortar, aún más, los márgenes de maniobra en esa materia.

4. El caso nicaragüense

En los años ochenta, a pesar de la relativa recuperación económica en sus comienzos, luego del triunfo de la revolución, el país desemboca en un período de fuerte contracción económica y una hiperinflación. El PIB real de Nicaragua disminuyó a dos tercios y el valor de las exportaciones a la mitad de los niveles previos a 1980. El ingreso anual por habitante se redujo a sólo 370 dólares. Las finanzas públicas, por su parte, presentaban un déficit equivalente al 20% del PIB debido principalmente a la expansión del sector público, que contaba con un número de empleados casi siete veces mayor que el registrado en 1977. Al mismo tiempo, la deuda externa se multiplicó por 10 alcanzando una cifra equivalente a siete veces el PIB del país.

Nicaragua encaró entonces, durante la década de los noventa, un nuevo rumbo en su política macroeconómica con vistas a corregir los graves desequilibrios acumulados. El proceso de ajuste y de reforma se concentró en la racionalización y la modernización del Estado, para crear las condiciones que requería el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de ahorro interno. A esos efectos, los esfuerzos se concentraron en cuatro áreas: la reducción del tamaño del Estado, el proceso de privatización, la reforma tributaria y la reforma administrativa.

La reducción del tamaño del sector público se inició con el programa de reducción de las fuerzas armadas y los programas de retiro para el servicio civil. A esto se agregó un proceso de devolución, privatización o cierre de empresas agropecuarias, industriales y de servicios en manos del Estado. En el período 1990-1995, con la excepción de cinco de las 351 compañías administradas por el *holding* estatal CORNAP (Corporación Nacional del Sector Público), todas ellas fueron privatizadas, devueltas a sus dueños anteriores o liquidadas.

Se puso énfasis también en el mejoramiento de las finanzas públicas mediante el refuerzo de los mecanismos de recaudación y administración de impuestos, mientras en el campo del gasto público se contenía el alza de salarios, se racionaba la compra de bienes y servicios y se eliminaban algunas transferencias y subsidios.

En el plano monetario y bancario también se tomaron varias medidas. Las tasas de interés se liberalizaron, inicialmente se mantuvo estable el tipo de cambio, para luego devaluar el córdoba en un 20% y adoptar un sistema deslizamiento gradual; finalmente se cerraron o privatizaron los bancos estatales y se fortalecieron los bancos privados.

La política macroeconómica aplicada en los primeros años de la década de los noventa fue instrumentada tanto por el gobierno como por las instituciones financieras internacionales, con las fórmulas tradicionales y con altos costos sociales. La viabilidad de los programas de ajuste y de reforma estructural, en condiciones tan adversas, fue posible por la conjunción de varios factores. En primer lugar, existía una clara conciencia de la profunda crisis que estaba viviendo el país y, por lo tanto, la necesidad inevitable de tomar medidas radicales en lo interno, además de recurrir a la ayuda internacional. En segundo lugar, hubo negociaciones y concesiones en el ámbito político, que facilitaron el control de los grupos sociales organizados por aquellas fuerzas que ejercían influencia sobre ellos. Finalmente, un factor decisivo fue que los grupos sociales organizados, ya mediatizados políticamente, estuvieron hasta mediados de los años noventa debilitados y fragmentados debido al crecimiento del desempleo en el sector privado, el

desmantelamiento del sector público y del ejército, y por el aumento vertiginoso de la emigración. Todo ello redujo la conflictividad.

La caída de la conflictividad resulta evidente cuando se comparan las 1 000 expresiones de protestas del año 1991 (220 tomas de tierras, 142 tomas de instituciones, 516 manifestaciones y 133 huelgas) con los 178 reclamos del año 1998 (58 tomas de tierras, 3 tomas de instituciones, 94 manifestaciones y 23 huelgas).

De todos modos, la mayoría de los conflictos se desarrolló entre 1990 y 1993, cuando los programas de estabilización y las reformas tuvieron mayor empuje. Una buena parte de esos conflictos tuvo que ver con la reorganización del sector público, la privatización de las empresas estatales y la propiedad de la tierra. A partir de 1992 y hasta 1995, los conflictos fueron cada vez menores y, además, comenzaron a predominar los conflictos no convencionales (toma de tierras y de instituciones) sobre las acciones convencionales (manifestaciones y huelgas). Las huelgas eran básicamente por reivindicaciones salariales y convenios colectivos.

Vale decir que, hacia mediados de los años noventa, sólo se estaban impugnando socialmente algunos aspectos de las políticas de estabilización, en tanto se consolidaban las reformas, las cuales ya no eran cuestionadas como lo fueron en un comienzo. Tampoco el sector empresarial nacional ejercía mayor presión contra aquellas medidas que lo afectaban (entre otras el aumento de las tasas de interés o el acceso limitado al crédito), porque no lograba articular una posición conjunta.

A partir de 1996, no obstante, se advierte un esbozo de cambio en esa tendencia, con cambios cualitativos significativos. Por una parte, las manifestaciones y huelgas pasan a ser mayoritarias respecto de los conflictos no convencionales. Y, por otra parte, las reivindicaciones sectoriales aparecen más nítidas, a la vez que las organizaciones sociales amplían su margen de autonomía en las negociaciones políticas partidarias, entre otras razones porque aparecen nuevos agentes sociales.

a) Reacciones ante la política macroeconómica de estabilización

En el trienio analizado, en Nicaragua hubo dos expresiones trascendentes contrarias a los principios continuistas de una política de ajuste estabilizador. Se trata de los conflictos estudiantiles y del transporte.

En el caso del conflicto de los estudiantes, su duración fue excepcional puesto que prácticamente abarcó casi todo el ciclo universitario de los años 1996 y 1997, con paros escalonados y plantones. El objetivo central de la movilización consistía en establecer en el presupuesto nacional la condición de que un 6% del PIB se dedicara a la educación. Este reclamo llevó al primer plano el problema de la relación de las asignaciones presupuestarias con las prioridades del país en materia de gasto público, cuestión que en los años siguientes siguió presente en la agenda política.

El conflicto en el transporte, por otra parte, se originó a partir de una fuerte oposición gremial de los transportistas a la elevación del precio del combustible diesel en 1999. Esta

postura inédita de los transportistas se expandió y abrió espacios, especialmente en el nivel empresarial, desde donde se criticó el nivel alcanzado por las tarifas de los servicios públicos, crítica que se extendía a la política crediticia, a la eliminación de ciertos subsidios, e incluso a la política de integración centroamericana.

También fue considerable la atención en el sector salud. El conflicto surgió por iniciativa de los trabajadores no calificados en 1997, con motivo de ciertas reivindicaciones salariales. Retomado el conflicto en 1998 por los médicos, la plataforma en esta segunda instancia incorpora aspectos más bien contrarios a la reforma gubernamental prevista en la salud pública.

b) Reacciones ante la política macroeconómica de cambio estructural

La Asamblea General aprobó recientemente las leyes para la venta de la compañía estatal telefónica (ENITEL), para la reestructuración de la empresa eléctrica (ENEL) y el arrendamiento de las unidades de generación y distribución de esta última. Asimismo, aprobó la administración privada de la distribución de agua, la apertura del sector petrolero a inversionistas privados y la privatización de los servicios de los principales puertos. Quizá un primer esbozo de oposición a las reformas se registró con motivo del proyecto de privatización de la Empresa Nacional de Electricidad, hacia fines de 1996. Pero como se mencionó con anterioridad, también en el sistema de salud los médicos comenzaron a combatir todo intento de privatización, oponiéndose inclusive a la instauración de cobros en los servicios médicos de los hospitales públicos. Como ha ocurrido en otras ocasiones, estos postulados fueron desembocando en una resistencia a los planes de reducción de empleo en el sector, amenazados por los planes gubernamentales de reconversión laboral, que ya a fines de 1998 se habían eliminado unos 200 000 puestos en todo el sector público, es decir, el 70% de la cantidad existente en 1990.

Entre los antecedentes más recientes de oposición a las reformas macroeconómicas figuran las críticas que ha recibido el proyecto de reforma de la seguridad social, sobre todo de los empresarios, dados los mecanismos de financiación previstos.

c) Política macroeconómica y gobernabilidad

Pese a una nueva tendencia de mayor confrontación, no existe aún en Nicaragua un clima de conflictividad laboral que haga peligrar las condiciones de gobernabilidad. Sin embargo, existen elementos demostrativos de que esas condiciones están debilitadas por diversas razones, que se manifiestan por otros medios. Los altísimos índices de pobreza, concretamente, no han llevado a una explosión social, pero sí a una descomposición de la sociedad que se vincula al desempleo, al gran crecimiento del sector informal, y al aumento de la delincuencia y la violencia. La inseguridad ciudadana tiende a crecer pese a la mayor estabilidad económica del país que no logra, sin embargo, reflejarse en una mayor cohesión y equidad sociales.

Por otra parte, las instituciones del Estado y las organizaciones políticas tienen menor credibilidad ante la opinión pública, sin descartar la sospecha que recae sobre toda privatización de empresas y servicios en el sentido de que anticipa el aumento de precios y tarifas. Esta inseguridad institucional se aprecia especialmente porque en el seno del propio Estado se suscitan

enfrentamientos, como los que han opuesto al Poder Ejecutivo con el Contralor, en relación con denuncias de corrupción.

La inseguridad ciudadana, aunada a la inseguridad institucional, obedece a muchas causas que no pueden vincularse ni directa ni exclusivamente a la política macroeconómica; pero tampoco puede eludirse la impresión, como ya se afirmó, de que el éxito de la estabilidad económica y financiera ha fomentado la descomposición social y el descrédito institucional que no se expresan aún en una alta conflictividad o en una oposición a las medidas macroeconómicas, pero dejan ciertas interrogantes sobre los límites que esos déficit plantean a la gobernabilidad.

d) Resumen

La política macroeconómica en Nicaragua se impuso por la necesidad de superar la hiperinflación, la contracción económica y los desequilibrios financieros que se acumularon hacia fines de la década de los años ochenta. Las políticas de estabilización y de reforma estructural se llevaron desde entonces, conjuntamente y con intensidad, hasta mediados de los años noventa. En ese contexto, se realizó una significativa reducción del personal y el gasto estatales, se mejoró la recaudación y la administración tributaria, se privatizaron centenares de compañías estatales, se impulsó la reforma del sector financiero con liberalización de la tasa de interés, se promocionó la banca privada y se restringió el crédito al sector público. La conflictividad producida por esas orientaciones se concentró en el período más activo de la política macroeconómica, o sea, entre 1990 y 1993. Las movilizaciones no sólo no frenaron la citada política, sino que el propio grado de conflictividad fue disminuyendo, y cambiando su composición a favor de las modalidades no convencionales, como la toma de instituciones y de tierras. Esto demostraba una adaptación a una realidad económica que se imponía, por varios factores. Entre ellos, la debilidad y fragmentación de los sectores organizados, mediatizados políticamente; el alto desempleo en el sector privado, el desmantelamiento del sector público, y la fuerte emigración.

En el lapso estudiado de 1997-1999 se mantienen las medidas de estabilización y se encaran nuevas reformas privatizadoras, como son las del sector eléctrico y telefónico, la distribución del agua, los sectores petrolero y portuario, y el sistema de seguridad social. Es decir, se consolidan las tendencias precedentes.

No obstante, desde el punto de su sustentabilidad social, se observa un cierto cambio de tendencia hacia una mayor movilización, de tipo sectorial y con nuevos protagonistas. Así presionan las políticas de estabilización, por una parte, los estudiantes que reclaman un presupuesto para la educación equivalente al 6% del PIB, y provocan una discusión sobre las prioridades del gasto público y, por otra parte, los transportistas que resisten ante un aumento del precio del combustible, abriendo espacio a un opaco empresariado que comienza a criticar otras tarifas y precios, incluso de empresas privatizadas, y las altas tasas de interés.

En el caso de las reformas, la oposición más firme aparece en el sector salud, donde los trabajadores y médicos pasan de una lucha salarial a otra contra la privatización del sector y a favor de la estabilidad laboral. Previamente, los trabajadores del sector eléctrico pretendieron oponerse a la privatización del sector.

Por todo lo dicho, la sustentabilidad social y la gobernabilidad no se han visto amenazados por la aplicación de la política macroeconómica. Sin embargo, los problemas derivados de la inseguridad y la descomposición social que se verifica como consecuencia de un alto desempleo, un enorme aumento de un sector informal de baja productividad e ingresos, la delincuencia y la violencia, son el contrapunto de la estabilidad económica y financiera lograda y, en cierto modo, una de sus repercusiones preocupantes desde el punto de vista de una gobernabilidad democrática. No menos importante resulta, en la misma dirección, la evidente inseguridad institucional que descansa en un descrédito y sospechas sobre el funcionamiento de los partidos políticos, del Estado y de las propias empresas nacionalizadas.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESTUDIOS DE CASO. CONCLUSIONES PRINCIPALES

El propósito de este capítulo es extraer del análisis comparativo de los tres países estudiados algunas conclusiones de carácter general sobre la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. Naturalmente, las tendencias o características comunes que puedan observarse están limitadas por el hecho de que sólo abarcan un número restringido de países centroamericanos, en un período dado (1997-1999). Empero, visto que la selección realizada comprende países con distintos grados de desarrollo económico, político y social, se puede aceptar que lo que se infiera de estos casos sirve como una aproximación válida, aunque imperfecta, a otras realidades de la región.

Previamente, conviene recordar que durante el bienio 1998-1999, como corolario de una coyuntura crítica en las finanzas internacionales y las advertencias sobre los altos grados de pobreza, indigencia y desigualdad en la distribución del ingreso, se alzaron voces que pedían revisar las políticas macroeconómicas en boga en la región. En ese lapso hubo un debate más crítico sobre la instrumentación de las políticas macroeconómicas. Incluso, desde las propias instituciones financieras internacionales partían versiones que mostraban cierto escepticismo sobre la capacidad de dichas políticas para lograr por sí solas el circuito virtuoso de la estabilidad, el crecimiento y el bienestar social. Si a todo esto se añade “la fatiga del ajuste”, que se reflejaba en la insatisfacción y el pesimismo que iba cundiendo en vastos sectores sociales y políticos, era presumible entonces que la continuidad de las políticas macroeconómicas, tal cual se aplicaban, se viera alterada.

La primera conclusión es que esa presunción no se cumplió en los tres países estudiados. En efecto, entre los años 1997 y 1999 los gobiernos de esos países no cesaron en el empeño de implantar o proseguir los principios macroeconómicos tradicionales de estabilización y de reforma estructural.

Una segunda conclusión del estudio comparativo es que ese empeño o intención tendió a tener una menor sustentabilidad social, si se tiene en cuenta que hubo un nivel relativamente mayor de conflictividad o tensión social asociado a las políticas macroeconómicas en los últimos años de la década de los noventa. En los casos de El Salvador y Nicaragua, esas políticas fueron aceptadas, en mayor o menor medida, por sus respectivas sociedades durante la primera mitad de esa década. En el caso de El Salvador, esto se debió a que el país entró en un proceso democrático postbélico, con un inevitable reacomodo social que dejó más margen de maniobra al gobierno. En el caso de Nicaragua, por otra parte, una profunda crisis económica y política hizo imprescindible superar su secuela hiperinflacionaria con fuertes desequilibrios financieros, al mismo tiempo que las organizaciones sociales, debilitadas y fragmentadas por la propia crisis, habían perdido buena parte de su capacidad combativa. Pero ya en la segunda mitad de la década y especialmente en el período estudiado, la resistencia se hizo más nítida y prolongada tanto en El Salvador como en Nicaragua, aunque las reivindicaciones económicas específicas, por lo general, no resultaron exitosas, y mucho menos lo fue el intento de modificar la orientación de las políticas macroeconómicas.

El caso de Costa Rica no es una excepción, ya que también se observa una menor sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas en los años analizados. Pero sí constituye una situación diferente porque ese país no sufrió guerras, ni crisis de grandes dimensiones y, en cambio, mantuvo un sólido sistema democrático. En consecuencia, sus sindicatos nunca perdieron su capacidad reivindicatoria y de defensa de sus conquistas laborales, ni tampoco su relativa influencia sobre los partidos y decisiones políticas. El resultado final fue que en el sector público se atenuaron en buena medida los efectos salariales desfavorables de las políticas de estabilización y se bloquearon las reformas económicas que el gobierno intentó.

Más allá de esta particular situación en Costa Rica, en los tres casos los niveles de conflictividad tendieron a aumentar y a dotar de una menor sustentabilidad social a las políticas macroeconómicas durante el período estudiado.

La tercera conclusión se refiere a las variables macroeconómicas socialmente más sensibles y que, por lo mismo, promovieron tensiones o conflictos en determinados sectores. En las políticas de estabilización esa variable es el deterioro de los ingresos personales. En las reformas estructurales, por su parte, la variable más sensible es la estabilidad de los puestos de trabajo. En ambas políticas, los sectores potencialmente afectados y que más reaccionan son casi exclusivamente los trabajadores del sector público.

En la práctica, como se ha afirmado repetidamente en este trabajo, no existe un corte abrupto entre una política de estabilización y otra de cambio estructural. Del mismo modo, la dirección de un conflicto que se refiere a la política macroeconómica no es necesariamente unilateral, en el sentido de que sus planteos se puedan considerar siempre reacciones a una política de estabilización o contrarios a las reformas estructurales. Hasta tal punto se verifica este hecho que, en los casos estudiados, se ha observado que determinados sindicatos del sector público que comenzaron una lucha por reivindicaciones salariales, a cierta altura del conflicto pasaron a hacer prioritaria la lucha por la estabilidad en el empleo ocupado. Ello ocurrió, por ejemplo, con la salud y la educación públicas, y en empresas estatales como las de telecomunicaciones, sectores con gran cantidad de trabajadores organizados a nivel nacional que, ante la realidad de privatizaciones que se caracterizaban por despedir personal, fueron introduciendo progresivamente en su plataforma de lucha la oposición a una política privatizadora como defensa preventiva de sus fuentes de trabajo. Con lo cual, por su incidencia numérica y su proyección nacional, estos sindicatos lograron captar con frecuencia la adhesión de otros sectores sociales y sindicatos menos poderosos, pero igualmente amenazados por la inestabilidad laboral y el desempleo.

La cuarta conclusión indica que quienes se han opuesto, en ciertas circunstancias, a algunos de los principios rectores de las políticas macroeconómicas son casi en su totalidad, como ya se subrayó, trabajadores del Estado. Pero lo interesante de este análisis es ponderar las actividades públicas que más presencia tuvieron en los procesos conflictivos de los últimos años en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El análisis señala que las actividades públicas de alto contenido social ocupan el primer lugar. Entre ellas destacan la salud pública y la educación, con situaciones conflictivas en los tres países, seguidas por la justicia (sólo en El Salvador). En la actividad educativa pública conviene dejar constancia que los protagonistas son distintos en cada caso: universitarios en Costa Rica, maestros en El Salvador y estudiantes en Nicaragua.

En segundo término figuran las actividades públicas empresariales. Los conflictos, en este ámbito, se concentran en las actividades de telecomunicaciones y electricidad y están presentes en los tres países estudiados. Siguen a estos conflictos los que se registraron en materia portuaria y de seguros (sólo en Costa Rica).

Una quinta conclusión es que se advierte la presencia de nuevos agentes del sector privado, que no habían participado en posiciones críticas y que en los últimos años hacen su irrupción en oposición a ciertas medidas macroeconómicas. Los casos más notorios son los transportistas de Nicaragua, en abierto rechazo al aumento de los combustibles y la conjunción de fuerzas que hicieron posible la revocación del alza de las tarifas eléctricas en El Salvador.

Un señalamiento particular merece la participación creciente y activa que ha tenido el empresariado salvadoreño en el movimiento de rechazo a ciertos principios de las políticas monetaria y fiscal, inscritas dentro de las políticas macroeconómicas; y la presencia crítica que el débil empresariado de Nicaragua ha comenzado a insinuar, impulsado, entre otras razones, por el importante movimiento que caracterizó a los transportistas de ese país.

La sexta y última conclusión surge respecto de las relaciones entre políticas macroeconómicas y gobernabilidad. Puede afirmarse que en ninguno de los tres países, cualquiera sea el juicio que merezcan las tensiones y costos sociales que haya generado la aplicación de las políticas macroeconómicas, está seriamente amenazada la gobernabilidad. Ese juicio, no obstante, tiene una graduación que conviene destacar. Los mayores riesgos, en lo que a este tema se refiere, son los que corre Nicaragua por la contribución que puede atribuirse a la instrumentación de las políticas macroeconómicas en lo que concierne a la inseguridad ciudadana (desempleo, delincuencia, violencia) y a la inseguridad institucional (debilidades y prácticas polémicas en los ámbitos estatal partidario y de empresas privatizadas). Por orden de intensidad, sigue El Salvador, que ante un fenómeno creciente de violencia e inseguridad ciudadana, enfrenta demandas insatisfechas del Poder Judicial y de grupos numerosos y beligerantes de ex paramilitares. Por último, Costa Rica ha comenzado a padecer problemas de violencia y delincuencia, con cierta correlación positiva a los problemas de desempleo.

BIBLIOGRAFÍA

CEMLA (1991), Overseas Development Council, México

CEPAL (1997), *La brecha de la equidad*.

----- (1998), *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica* (LC/MEX/R.669), 3 de noviembre.

----- (1998), *Panorama económico de América Latina*.

E. Funkhouser (1996), *The Urban Informal Sector in Central America. Household Survey Evidence*, World Development, noviembre.

F. Bourguignon y C. Morrison (1991), *Adjustment and equity in developing countries. A new approach*, OECD.

Institute for Food and Development Policy (1987), *Help or hindrance? Economic Aid in Central America*, Food first Development Report, septiembre.

J. P. Pérez y R. Menjívar (1994), *Central American Men and Women in the Urban Informal Sector*, en Journal of Latin American Studies, Vol. 26, part 2, mayo.

Joan M. Nelson, *Las políticas de reforma económica de largo impulso*.

----- *Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico*.

John Waterby, *El manejo político del ajuste económico y la reforma*.

Mayra Buvinic y Andrew Morrison (1999), *Notas técnicas. Prevención de la violencia*, BID. División de Desarrollo Social, Nueva York, julio.

Nora Lusting (comp.) (1997), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, El Trimestre Económico, FCE, México, Introducción, pág. 15.

Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, *El ajuste económico en las nuevas democracias*.